

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE FONDEMENT POLITIQUE

ET LE

FONDEMENT JURIDIQUE

DES

LOIS D'EXCEPTION EN MATIÈRE DE LOYER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le Vendredi 23 Novembre 1923, à 3 heures 1/2

PAR

Jean CALMÉJANE-COURSE

Docteur ès sciences politiques et économiques

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

Avocat à la Cour d'Appel

Président : M. CAPITANT, professeur

Suffragants } *MM. LÉVY-ULLMANN, professeur*
MESTRE, professeur

PARIS

JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1923

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE FONDEMENT POLITIQUE

ET LE

FONDEMENT JURIDIQUE

DES

LOIS D'EXCEPTION EN MATIÈRE DE LOYER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le Vendredi 23 Novembre 1923, à 3 heures 1/2

PAR

Jean CALMÉJANE-COURSE

Docteur ès sciences politiques et économiques

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

Avocat à la Cour d'Appel

Président : M. CAPITANT, professeur

Suffragants } *MM. LÉVY-ULLMANN, professeur*
 } *MESTRE, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



TABLE DES MATIÈRES-PLAN

BIBLIOGRAPHIE.....	8
INTRODUCTION.....	9

PREMIÈRE PARTIE

RECHERCHE DU FONDEMENT JURIDIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE NÉE DE LA GUERRE EN MATIÈRE DE LOYER

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>Position de la question</i>	14
<i>Section I.</i> — Exposé sommaire et traits dominants.....	14
Généralités.....	14
I. — Régime de guerre et ses modifications.....	15
II. — Régime d'après guerre, ses transformations.....	20
III. — Projets de réforme.....	23
<i>Section II.</i> — Distinction préalable entre les traits dominants de droit privé et les traits dominants de droit public, et plan consécutif.....	24
Fondements juridiques de droit privé.....	28
Fondements de droit public.....	28
CHAPITRE PREMIER. — <i>Fondements juridiques de droit privé</i> (rattachement de certains traits dominants à certaines théories traditionnelles de droit privé).....	29
<i>Section I.</i> — Les délais extraordinaires de paiement et le « terme de droit et de grâce ».....	29
<i>Section II.</i> — Les résiliations et certaines réductions exceptionnelles motivées par l'inutilisation totale ou partielle du fait de la guerre et la théorie de la « cause ».....	31
I. — Notions théoriques préliminaires.....	31
II. — Application aux résiliations et réductions prévues par la loi d'exception.....	35
III. — Examen d'une objection contre cette interprétation de la théorie de la cause et conclusion.....	41
<i>Section III.</i> — Les tarifications du loyer en cours de bail et de prorogation et la théorie de la « lésion ».....	45
I. — Notions théoriques préliminaires.....	45

II. — La loi d'exception en regard des principes et du droit positif.....	48
III. — Aperçu historique et de droit comparé et conclusion.....	57
Section IV. — Les commissions arbitrales et les tribunaux d'exception.....	58
CHAPITRE II. — <i>Les fondements de droit public</i>	60
Section I. — La spéculation illicite et l'art. 419 du Code pénal.....	60
Section II. — Les réductions et exonérations de loyer motivées par l'insolvabilité du locataire, les pertes corrélatives mises à la charge du bailleur et « l'impôt ».....	63
I. — Analyse de la loi d'exception du 9 mars 1918.....	63
II. — De l'impossibilité de rattacher ces dispositions au droit privé.....	64
III. — Rattachement de ces dispositions à une institution fondamentale du droit public : « l'impôt ».....	65
Section III. — La prorogation de la location à expiration et la « réquisition ».....	70
I. — Analyse des dispositions visant les prorogations.....	70
II. — De l'impossibilité de rattacher la prorogation au droit privé.....	70
III. — La prorogation s'explique par la « réquisition » acte de puissance publique au premier chef.....	71
A. — Elle présente les caractères essentiels de la réquisition.....	71
B. — Elle présente de notables particularités de détail et de fonctionnement.....	76
Conclusion.....	79

DEUXIÈME PARTIE

COUP D'ŒIL SOMMAIRE SUR LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES D'EXCEPTION NÉES DE LA GUERRE, EN MATIÈRE DE LOYERS

REMARQUES PRÉLIMINAIRES. — <i>Législations examinées</i> (Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne, Hollande, Monaco, Norvège, Pologne, Portugal, Suède, Suisse).....	80
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les traits dominants de la législation étrangère en regard de ceux de la loi française</i> ...	80
I. — Ressemblances et analogies sur les points essentiels et différences notables.....	81
II. — Législations plus « exceptionnelles » que les lois françaises.....	89
III. — La lutte contre la crise du logement, les encouragements à construire.....	90

CHAPITRE II. — <i>Enseignements tirés de la comparaison et conclusion</i>	91
---	----

TROISIÈME PARTIE

LA COMBINAISON DU FONDEMENT « POLITIQUE » ET DU FONDEMENT JURIDIQUE ET LA PART RESPECTIVE DE CHACUN D'EUX DANS LA LÉGISLATION FRANÇAISE. — CRITIQUE ET CONCLUSION.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>Observations préalables et plan critique</i>	93
Lois françaises et lois étrangères.....	93
Loi française (discrimination opérée entre le fondement « politique » et le fondement juridique).....	94
La distinction entre le fondement politique et juridique d'une part et l'examen <i>à priori</i> et <i>à posteriori</i> d'autre part, déterminant le plan critique adopté..	97
CHAPITRE PREMIER. — <i>Critique « à priori », du fondement juridique, et du fondement politique de la loi française</i>	98
Section I. — Fondement juridique (critique de la théorie de la lésion au point de vue économique).....	98
(Bien fondé de la notion économique de « valeur normale et moyenne » correspondant au « juste prix »	
Section II. — Fondement politique : critique des mesures favorisant les mobilisés, les petits locataires, les locataires en général, au détriment des propriétaires.....	106
I. — Généralités, position de la question.....	106
II. — Les mesures « politiques » envisagées aux points de vue respectifs moral, et utilitaire.....	108
A. — Hypothèse dans lesquelles le point de vue moral peut jouer ou prédominer.....	109
B. — Hypothèses dans lesquelles le point de vue utilitaire peut jouer et prédominer.....	114
III. — Caractères dominants de ces mesures, critique de leur bien fondé.....	117
CHAPITRE II. — <i>Critique « a posteriori » des fondements juridique et politique de la loi française et critique générale</i>	118
I. — Fondement juridique.....	119
II. — Fondement politique.....	121
III. — Critiques diverses et critique générale.....	121
CONCLUSION.....	123

BIBLIOGRAPHIE

- Annuaire de législation étrangère.
- Baudry-Lacantinerie. — Traité élémentaire de droit civil, 1913, t. II.
- Baudry-Lacantinerie et Barde. — Les obligations, 1906, t. I.
- Beaune. — Droit coutumier français. Les contrats.
- Calméjane-Course. — La nature juridique de la réquisition militaire.
Thèse, Paris, 1920.
- Capitant (H.). — De la cause des obligations, 1923.
- Capitant (H.) et Colin (A.). — Traité de droit civil français, 1920, t. II.
- Cassin (R.). — De l'inexécution dans les rapports synallagmatiques.
Thèse, Paris, 1914.
- Cauwès. — Cours d'économie politique, 1893, t. I.
- Cug. — Les institutions juridiques des Romains, 1917.
- Demogue. — Source des obligations, 1923, t. I et II.
- Demolombe. — Cours de Code civil, vol. 24 (Les contrats, t. I).
- De Tardes. — L'idée du juste prix.
- Domat. — Les lois civiles dans leur ordre naturel.
- Duguit (L.). — Traité de droit constitutionnel, t. I, 1921, et t. II, 1923
et les Transformations générales du droit privé depuis le
Code Napoléon, 2^e édition.
- Fenet. — Travaux préparatoires du Code civil, t. XIV.
- Garçon. — Code pénal annoté.
- Gény. — Le droit civil en face des théories de M. Duguit (art. de la
Revue de droit civil de 1922, p. 779).
- Gide (Ch.). — Cours d'économie politique, 1919.
- Jacquelin (R.). — Le droit social et la réparation des dommages
aux régions envahies, 1917.
- Lafon et Bonnecase. — Le critérium de la valeur en matière de
réquisitions militaires, 1916.
- Marshall. — Elements of Economics, 1910.
- Menier (H.). — Commentaire de la loi du 9 mars 1918 sur les baux
à loyer.
- Pothier. — Les obligations, t. I et II.
- Portalis. — Rapport présenté au corps législatif sur le projet de
Code civil relatif au titre de la vente (V. Fenet, t. XIV).
- Revue : « la Construction moderne ». Paris, 13, rue de l'Odéon,
n° du 18 février 1923.
- Ricardo Eubini. — La législation italienne de 1918 à 1920 (article de
la Revue de droit civil de 1922, p. 267).
- Rolland (L.). — Les réquisitions civiles (article de la Revue du
droit public et de la science politique de 1917, p. 634).
- Saillard (H.). — La spéculation illicite, 1921.
- Schlossmann. — Zur Lehre von der Causa obligatorischer Ver-
träge. Thèse, Breslau, 1868.
- Stourm. — Systèmes généraux d'impôts, 1893.
- Turgeon (Ch. et H.). — La valeur d'après les économistes anglais et
français, 1921.

LE FONDEMENT POLITIQUE

ET LE

FONDEMENT JURIDIQUE

DES LOIS D'EXCEPTION EN MATIÈRE DE LOYERS

INTRODUCTION

Dans tous les domaines juridiques, même dans celui de la législation civile, traditionnaliste et relativement stable, la guerre a fait naître des lois d'exception bouleversant le droit commun.

Cette législation spéciale a même survécu à sa cause : aujourd'hui près de cinq ans après la fin des hostilités, certaines de nos institutions conservent l'empreinte de l'universel ébranlement dont les effets lointains marquent encore la puissance.

Cet état de choses dure toujours. Ceux qui prédisaient sa fin prochaine ont été jusqu'ici de bien piètres prophètes.

Passer en effet sans transition de la guerre à la paix ne peut être que le jeu d'une imagination déréglée.

Il est possible même que ces transformations ou ces remaniements juridiques, écho d'une plus grande solidarité sociale et d'un interventionnisme plus intense, s'incorporent peu à peu à notre droit privé dont le dogme individualiste devient de jour en jour moins intangible. Dans le domaine de ces lois, il n'est pas de matière qui ait été moins respectée que celle des loyers.

En matière d'obligations, et de contrat de louage en particulier, on enseignait en France jusqu'à un temps qui n'est encore pas très éloigné, que « la convention fait la loi des parties ».

Aujourd'hui il faut assurément renverser l'adage et dire : « la loi méconnaît par principe la convention des parties et tient lieu de convention. »

Cette formule inusitée n'est pas une boutade et correspond à la vérité juridique. En effet le bail excluait certaines causes de résiliation ; la loi se hâte de les faire intervenir. Inversement, il prévoyait formellement certaines clauses de résiliation (non paiement des termes) ; la loi les exclut. Elle va plus loin : par

l'institution des prorogations, elle force le propriétaire à passer bail ; elle l'empêche d'augmenter le prix du loyer ou tarifie ce dernier. Elle emprisonne ou frappe d'amende le bailleur avisé qui donne des preuves de sa bonne gestion en réclamant des loyers élevés. Elle crée des juridictions spéciales, et fait parfois bon marché, du fameux principe de la non-rétroactivité. Que sont devenus l'usus, le fructus, et l'abusus, éléments classiques de la propriété ?

Pour un propriétaire parisien d'aujourd'hui le droit de propriété s'est mué, chose originale, en une obligation ; celle de ne pouvoir disposer de son immeuble que dans l'intérêt de ses locataires et avec la permission de la loi.

Comment expliquer un tel renversement juridique ?

Pratiquement, la nécessité justifiait les mesures prises : on ne pouvait exiger des mobilisés le paiement de leur loyer, jeter à la rue d'innombrables familles dont les soutiens protégeaient l'honneur et l'existence même de la patrie. On ne pouvait, la guerre une fois terminée, au milieu du chaos économique propice aux spéculations éhontées et funestes, réduire une bonne part des citoyens français à fin de bail à se ruiner pour le renouveler ou à perdre leur abri et leur situation.

Un intérêt social et national au premier chef, une haute idée morale, exigeaient l'énergique et péremptoire intervention de l'Etat.

Mais la seule nécessité pratique purifiée même par la morale n'est pas le droit. Invoquer cette nécessité comme base exclusive d'une législation durable est anarchique et dangereux. Sans guide et sans principe, au milieu du chaos de besoins discordants, le législateur travaille au jour le jour ; il est de plus entraîné à satisfaire aux passions populaires les plus puissantes, au détriment de la seule justice. Le danger de la démagogie s'ajoute ainsi à celui du désordre.

Si tels sont les caractères dominants de notre législation des loyers, son fondement ne peut être que purement politique. Le droit, lui, ne saurait y avoir aucune place.

Telle est bien l'opinion dominante, A défaut de justification, elle a pour elle, chose préférable pour triompher ; la puissance financière de ses tenants, leur superbe assurance et la force avec laquelle ils lancent de péremptoires affirmations. Ajoutez aussi, de cet axiome, que le succès qu'il obtient dans le monde, en fait un inépuisable sujet de conversation.

Comment en effet, dit-on, cette législation pourrait-elle avoir

un fondement juridique ? Comment pourrait-elle se rattacher aux principes du droit alors qu'elle les détruit ?

Cette démonstration lapidaire est séduisante, mais, fait remarquable, elle n'a jamais été discutée sérieusement.

Le législateur a fait œuvre exclusivement pratique. Edicter des mesures qui s'imposaient, tel a été son seul souci. Dans les travaux préparatoires, nécessité, solidarité nationale, équité sont seuls invoqués. Il ne s'est jamais préoccupé de justifier juridiquement les mesures prises (1).

La jurisprudence a imité cette réserve. Très hardie parfois, dans l'art d'interpréter ou de transformer (2) le texte, elle est muette sur le fondement juridique de ce dernier.

La Doctrine française ne paraît pas non plus s'être souciée de ce problème (3 et 4) spécial.

Revue, recueils, journaux judiciaires, ont commenté la loi et la jurisprudence. Mais, classant et éclairant simplement leurs dispositions, ils n'en ont critiqué que l'opportunité, la rédaction ou les répercussions.

Ce mutisme universel a renforcé l'opinion dominante : vous voyez bien, répète-t-on que le fondement juridique n'existe pas : La loi, le juge, le jurisconsulte n'en ont jamais parlé.

Il est possible d'autre part qu'au milieu de tant de problèmes urgents et nouveaux, cette recherche purement théorique d'un fondement juridique caché, si rebelle à révéler son existence, ait paru vaine et dénuée de toute portée pratique. Cette idée préconçue peut certes avoir engendré l'indifférence générale. Pourquoi s'acharner à expliquer juridiquement en ayant recours à la permanence des principes toutes ces lois bizarres, disparates et éphémères ?

Nous ne saurions souscrire à ces opinions. Tout d'abord, il n'est pas indifférent d'avoir des notions théoriques saines. Ensuite, cette recherche est loin, croyons-nous, d'être totalement dénuée d'utilité pratique.

1. Sauf de très rares exceptions, négligeables d'ailleurs et portant sur des points de détail (Rapport de M. Ignace sur l'article 1^{er} de la loi du 9 mars 1918, prévoyant des cas spéciaux de résiliation).

2. Jurisprudence constante de la Cour de cassation ou de la Commission supérieure en matière de loyers.

3. Sauf cependant M. R. Jaquelin dans un livre paru en 1917 et intitulé : *Le droit social et la réparation des dommages dans les régions envahies*. — Mais, l'auteur se place ici à un point de vue très général.

4. Et M. Duguitt à un point de vue très général : *Les transformations générales du droit privé* depuis le Code de Napoléon, où il envisage la propriété comme une fonction sociale. Cette conception explique les lois sur les loyers.

Si ces lois en effet n'ont aucun fondement juridique ; si, nées d'une simple nécessité de fait elles ne sont que le résultat d'un programme de gouvernement tendant à satisfaire la masse en calmant ses passions ; si, s'inspirant en quelque sorte d'une « raison d'Etat, » contemporaine et démagogique, elles n'ont qu'un fondement purement politique, nous devons, sinon les répudier totalement en temps de crise, du moins en opérer la critique sévère ; dévoiler tous les dangers de leur action anarchique et spoliatrice ; circonscrire avec soin leur champ d'application en faisant la stricte part du feu, et, les considérant comme une plaie nécessaire des temps troublés, réclamer dès à présent leur suppression.

Si elles ont au contraire un fondement juridique, si elles plongent de profondes racines dans les théories traditionnelles du droit privé et les règles plus impérieuses du droit public ; si, dans le cadre spécial des périodes de crise, elles ne constituent qu'une application inusitée mais nécessaire et juste de principes dont elles émanent, elles devront, quelles que soient leurs imperfections de détail, s'imposer au respect universel par leur justice même et acquérant sous l'égide du droit une force et une autorité plus légitimes, justifier ainsi de manière infaillible, leur expansion et leur longévité.

D'ores et déjà, d'ailleurs, sans préjuger précisément une solution qui ne saurait être indiquée qu'au terme de cette étude qu'il nous soit permis de faire une simple remarque : L'absence de tout fondement juridique est invraisemblable. Les institutions absolument inédites sont chose aussi rare que fragile. Elles ne résistent pas à l'épreuve des temps ; elles sont vite brisées par les nécessités sociales qui exigent, quoi qu'on dise, un certain minimum de tradition (1).

Or ces lois ou leurs germes durent depuis neuf ans, elles s'étendent et se fortifient de jour en jour. Les prédictions de mort qu'on leur jette sans trêve sont pour elles comme un bain de jouvence. Cela seul, ne tend-il pas à indiquer qu'elles ne sont pas absolument sans racines mais qu'elles tirent au contraire leur souffle de vie de nos vieilles institutions juridiques ?

Mais n'anticipons pas, et, notre but étant indiqué, venons-en

1. L'exemple de la Russie des Soviets n'est pas à opposer à cette remarque. Bien au contraire il la confirme. Malgré la tyrannie toute puissante de ses armées, et et l'abrutissement à la fois mystique et servile d'une masse arriérée, Lénine a dû en effet renoncer partiellement au communisme et rétablir la propriété privée.

aux moyens qui seront mis en œuvre pour l'atteindre : à l'indication sommaire de la méthode qui sera suivie :

L'analyse des lois implique leur connaissance préalable. Aussi, dans une première partie exposerons-nous très brièvement cette législation en nous attachant simplement à mettre en lumière ceux de ses traits dominants qui s'éloignent du droit commun ou le contrarient.

Puis, classant ces divers traits en deux grands groupes, selon qu'ils seront susceptibles d'être rattachés au droit privé ou au droit public, nous examinerons dans chaque groupe, à quelle théorie juridique, ou à quelle institution chaque trait dominant peut être rattaché.

A cet effet, nous ne craindrons pas, surtout en droit privé, de remonter très haut dans l'histoire jusqu'au droit romain et d'indiquer aussi, laconiquement, quelques solutions de droit comparé.

Est-il besoin de dire que nous négligerons les travaux préparatoires et les commentaires jurisprudentiels et doctrinaux de ces lois, qui, avons-nous vu, ne nous aideraient en rien dans nos recherches. Cette étude du fondement juridique et politique d'une législation ne se propose pas immédiatement du moins, de se heurter aux solutions d'espèces et aux applications pratiques. Cette première partie constituera le véritable cœur de notre sujet.

Dans une deuxième partie très brève nous examinerons qu'elles sont aussi les traits dominants des lois étrangères. La connaissance préalable de la législation française nous permettra de mener de front l'examen et la comparaison.

Dans une troisième partie enfin nous serons amenés à faire *cognita causa* la critique de la législation française et à apprécier son fondement politique et juridique, en fonction des nécessités gouvernementales, des lois de tendance de l'économie politique et les principes supérieurs du droit et de l'équité. Nous serons ainsi en état de conclure.

PREMIÈRE PARTIE

Recherche du fondement juridique de la législation française née de la guerre en matières de loyers

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

POSITION DE LA QUESTION

SECTION I

Exposé sommaire de cette législation et mise en lumière de ses traits dominants les plus caractéristiques

Généralités. — Dès les premiers jours d'août 1914, la loi (1) a accordé aux locataires certains avantages extraordinaires. Ainsi a été constitué un *premier régime exceptionnel des loyers né de la guerre* qui ne visait strictement à l'origine et en principe que les locations en cours au 1^{er} août 1914.

Dans la pensée du législateur, ce régime exceptionnel était appelé à disparaître après la guerre pour faire place au droit commun. Il restait strictement limité. Mais, après la guerre, le bouleversement économique devint plus grand encore, la crise des logements s'accrut.

Contrairement à ses prévisions, il fit alors de nouvelles lois d'exception visant les locations postérieures à la guerre. Des avantages exceptionnels nouveaux, imités des précédents, furent aussi accordés aux locataires d'après guerre. Ainsi naquit un *deuxième régime exceptionnel des loyers né de l'après guerre*, imité du premier régime né de la guerre et nécessité par la crise du logement.

1. Ou à l'origine des décrets rendus en exécution de la loi.

Chacun de ces régimes avait sa juridiction spéciale et exceptionnelle (commissions arbitrales pour le premier, juge de paix référé et chambre du Conseil en audiences spéciales, pour le deuxième).

Le besoin d'unifier se faisait sentir (1). Une loi nouvelle (31 mars 1922) actuellement en vigueur et intitulée : « Loi portant fixation définitive du régime des loyers » conserva en le modifiant le premier régime exceptionnel né de la guerre ; conserva en le systématisant et en le complétant le deuxième régime exceptionnel né de l'après guerre ; créa une procédure d'exception nouvelle, la même pour les deux régimes.

Cette loi avait la prétention d'être « définitive » ! Elle a déjà été entamée (2). De plus, une proposition de loi déjà votée par la Chambre menace rétroactivement l'édifice tout entier (3).

Afin de donner une idée sommaire mais claire et aussi complète que possible des traits dominants de cette législation d'exception, nous examinerons :

I. — Le premier régime exceptionnel des loyers né de la guerre (4) et les modifications qu'il a subies après guerre.

II. — Le deuxième régime exceptionnel né de l'après guerre et ses transformations (5).

III. — Les projets de réforme.

I. — Le premier régime exceptionnel des loyers né de la guerre et les modifications qu'il a subies après la guerre

A. — Avant la loi du 9 mars 1918

D'août 1914 au 30 décembre 1917, le droit commun se trouve suspendu par des décrets accordant en général aux locataires les avantages exceptionnels suivants :

Les mobilisés peuvent suspendre le paiement de leurs loyers, et sont néanmoins maintenus en possession.

Quant aux non mobilisés, ceux qui remplissent certaines conditions (loyer au-dessous d'un certain taux, le taux variant

1. Les travaux préparatoires des lois du 16 juillet 1921 et 31 mars 1922 sont caractéristiques à ce sujet.

2. Loi du 30 décembre 1922 accordant de nouvelles prorogations.

3. Proposition de loi du 27 mars 1923.

4 et 5. Nous le répétons encore, nous nous bornons à signaler les traits généraux les plus caractéristiques et laissons délibérément de côté toutes les lois spéciales et annexes statuant sur des cas d'espèce, inspirées d'ailleurs des mêmes principes.

selon la région et la situation du locataire) ont les mêmes avantages que les mobilisés. Les autres bénéficient aussi des mêmes avantages sous réserve d'une déclaration d'insolvabilité acceptée par le propriétaire. Si le propriétaire conteste la déclaration le juge de paix statue.

Les congés sont suspendus.

Ces avantages sont renouvelés tous les trois mois.

La loi du 9 mars 1918 vint enfin remplacer cette série de décrets et établit un régime plus complet et mieux étudié.

B. — La loi du 9 mars 1918 et ses modifications principales

La loi du 9 mars 1918 est la charte du régime exceptionnel né de la guerre. Elle a été modifiée par des lois de l'après-guerre (Lois du 23 octobre 1919 et du 31 mars 1922). Dans l'étude de ses traits dominants nous n'indiquerons que les modifications notables dont elle a été l'objet.

Généralités. — Cette loi est intitulée : « loi relative aux modifications apportées aux baux à loyers par l'état de guerre. »

Elle établit un régime complet et à l'inverse des décrets (qui n'accordaient que des suspensions et des avantages purement provisoires), contient des dispositions définitives et touchant au fond.

Elle crée une juridiction spéciale.

Elle reconnaît implicitement qu'elle est contraire au droit commun en qualifiant formellement ses propres dispositions, « d'exceptionnelles et temporaires ».

Traits dominants de cette loi et de ses modifications ultérieures (1). — *Terme et délai accordé aux locataires et aux propriétaires dans certains cas.* — Dans tous les cas, dit l'article 17 de la loi, il pourra être accordé au locataire terme et délai pour se libérer soit en totalité, soit par fractions.

D'après l'article 32, des délais peuvent également être accordés au propriétaire, pour faire face au paiement de ses dettes hypothécaires ou privilégiées, lorsqu'il se trouve privé

1. Il s'agit seulement, ainsi qu'on l'a déjà dit, des traits les plus caractéristiques s'écartant du droit commun et non d'un commentaire et d'une analyse complète de la loi. Dans cet esprit bon nombre de particularités sont délibérément laissées de côté soit parce qu'elles se rattachent trop à des règles non spéciales aux loyers ou au droit commun, soit parce qu'elles n'offrent pas d'intérêt capital.

du fait de la guerre d'une notable partie de ses ressources. Cette clause est d'ordre public.

Tous ces délais sont accordés après examen par la Commission arbitrale.

Résiliations (Art. 2 à 13 de la loi). — La loi prévoit des causes spéciales extraordinaires de résiliation nées de l'état de guerre.

Certaines résiliations interviennent de plein droit dans les cas par exemple ou le locataire a été tué à l'ennemi. Il suffit alors à leurs héritiers ou veuves d'invoquer simplement la résiliation pour en obtenir le bénéfice en principe sans indemnité.

Certaines résiliations nécessitent au contraire l'intervention de la Commission arbitrale et sont facultatives pour cette dernière, par exemple : le locataire mobilisé blessé ou malade n'est plus en état d'exercer sa profession ou a subi une réduction de capacité professionnelle. Le locataire même non mobilisé a perdu du fait de la guerre la situation qu'il avait au moment du bail et en vue de laquelle il avait loué.

Chose caractéristique la loi est surtout favorable aux mobilisés.

Réduction du prix du loyer et exonérations (art. 14 à 16 inclus de la loi). — Ces dispositions, nettement en marge du droit commun (1), accordent aux mobilisés et aux petits locataires des avantages exorbitants.

En principe des réductions de loyer pouvant aller jusqu'à l'exonération totale (pendant toute la durée de la guerre et les six mois qui suivront la cessation des hostilités), peuvent être accordées au locataire, si, par suite de la guerre :

- 1° Il a été privé de l'utilité de la chose louée ;
- 2° Ou s'il a été privé d'une notable partie de ses ressources.

Mais, le locataire mobilisé est présumé remplir les conditions précédentes. En principe il est donc exonéré à moins que le propriétaire ne prouve le contraire devant la Commission arbitrale. De plus, chose plus grave, le locataire mobilisé ou non, recevant certains secours et le « petit locataire », au-dessous d'un certain taux sont exonérés de droit par la Commission arbitrale pendant les hostilités et les six mois suivants : le propriétaire ne peut renverser cette présomption *juris et de jure* en offrant ici d'administrer la preuve contraire.

Au contraire, en principe, le locataire non mobilisé, doit pour obtenir la réduction ou l'exonération totale, faire devant la

1° La loi le dit nettement dans son art. 14.

Commission arbitrale la preuve de son insolvabilité ou de l'inutilité de la chose louée, du fait de la guerre.

Maintien en possession des locataires dans les lieux loués pendant la période de réduction ou d'exonération totale (art. 18 à 31 inclus de la loi). — Il s'agit là d'un avantage particulièrement exorbitant surtout lorsque la réduction ou l'exonération est accordée en considération de l'insolvabilité du locataire, résultant de la guerre et non de l'inutilité totale ou partielle de la chose louée. Dans ce cas en effet, la loi force le propriétaire à garder malgré lui un locataire qui jouit intégralement de la chose louée, sans payer de loyer du tout ou en payant un loyer insignifiant. Cependant la charge imposée au propriétaire reçoit une compensation partielle : l'Etat indemnise parfois ce dernier (compte tenu de sa fortune) jusqu'à concurrence de 50 o/o des loyers perdus du fait de réduction ou d'exonération, et le libère en tout cas d'une part proportionnelle d'impôt foncier.

Les locataires ayant obtenu des exonérations totales sont maintenus en possession jusqu'à l'expiration de la période de six mois qui suit la cessation des hostilités.

Les locataires ayant obtenu des réductions de loyer sont maintenus en possession pendant le même laps de temps mais à charge par eux de s'acquitter de leur dette conformément à la décision de la Commission arbitrale.

Toutes poursuites contre les locataires mobilisés sont interdites pendant le même laps de temps. En conséquence donc, ils peuvent en pratique, rester de plein droit en possession sans payer aucun loyer.

Prorogation légale de la location arrivée à expiration (art. 56 à 59 de la loi du 9 mars 1918. Loi du 23 octobre 1919. Art. 1 à 4 de la loi du 31 mars 1922). — Ces textes étendent le maintien en possession du locataire et aggravent la charge imposée au propriétaire en le forçant à conserver malgré lui le locataire après l'expiration du bail pour un prix inférieur à la valeur « réelle » du loyer.

D'après la loi du 9 mars 1918, les seules locations, cessions ou sous-locations en cours au 1^{er} août 1914 bénéficiaient de la prorogation. La loi du 23 octobre 1919 étendit aussi ce bénéfice, sous certaines conditions aux locations renouvelées postérieurement au 1^{er} août 1914 et aux locations en cours à cette dernière date.

Il y a trois sortes de prorogations :

1° La prorogation des locations à usage professionnel dont la durée est de cinq ans deux mois vingt-quatre jours ;

2° La prorogation des locations à usage d'habitation dont la durée est de deux ans ;

3° La prorogation spéciale à certains mobilisés dont la durée est égale à celle de leur temps de mobilisation.

Elles courent de la date de cessation des hostilités (24 octobre 1919) si la location expire avant cette date — de la fin de la location au contraire si cette dernière expire après le 24 octobre 1919 (1).

Pour obtenir la prorogation, le locataire doit remplir certaines *conditions de fond* exigées par la loi ou fixées par la Commission arbitrale (être exonéré totalement du paiement des loyers — avoir payé le montant de sa dette compte tenu de la réduction opérée par la Commission arbitrale — avoir payé complètement si aucune réduction n'est intervenue — en tous les cas n'avoir pas fait de bénéfices de guerre).

Il doit de plus remplir les *conditions de forme* (demande à faire dans un certain délai et par huissier) et ce à peine de forclusion. D'après la loi du 31 mars 1922, ces prorogations ne sont, exceptionnellement, pas opposables à des mutilés réformés, veuves de guerre, etc...).

La loi du 9 mars 1918 accordait les prorogations au prix du loyer de 1914 sans aucune augmentation corrélative. Ainsi, un propriétaire pouvait être tenu en 1925 ou 1930 de conserver un locataire au prix du loyer de 1914 ! Il y avait là une charge trop lourde pour le bailleur, à laquelle a remédié la loi du 31 mars 1922. Désormais, le locataire (sauf s'il a été mobilisé dans la zone des armées et si sa gêne est présumée de par certains indices légaux) ne jouit de la prorogation légale qu'à charge de payer pendant toute sa durée (2) en sus du loyer de 1914, une majoration indemnisant le propriétaire des charges supplémentaires qui grèvent depuis cette époque la propriété bâtie.

Ces prorogations s'appliquent à toutes les locations (baux ou locations verbales). Elles sont *légales* en ce sens que même s'il y a contestation, le juge doit les accorder s'il constate que les

1. Telle est l'interprétation du texte par la Cour de cassation, interprétation confirmée par la Cour supérieure de cassation.

2. Et cependant jamais avant le 1^{er} avril 1922. Telle a été l'interprétation de l'article 3^{er} loi du 31 mars 1922 donnée par la C^{re} supérieure de cassation (Audience solennelle du 30 nov. 1922).

conditions exigées sont remplies. Il n'a pas de pouvoir propre d'appréciation.

Création de Juridictions et de Procédure d'exception (loi 9 mars 1918 art. 34 à 55, art. 18 loi du 31 mars 1922). — Le jugement de tous les litiges est déferé à des juridictions d'exception. La procédure suivie est simplifiée, économique et assez rapide. Ces juridictions d'ailleurs sont d'ordre judiciaire et relèvent du contrôle supérieur de la Cour de cassation.

Sous la loi du 9 mars 1918 la juridiction d'exception exclusivement compétente était la Commission arbitrale (5 membres, 1 président, 2 locataires, 2 propriétaires), présidée par un magistrat, avocat ou officier ministériel. L'appel n'existe pas mais le pourvoi en Cassation est possible. La conciliation est obligatoire.

La loi du 31 mars 1922 a supprimé les Commissions arbitrales (1), et donné compétence en cette matière au juge de paix ou à la Chambre du Conseil (2) du tribunal civil selon que le loyer envisagé est égal ou supérieur à 1.000 francs par an. L'appel est impossible mais le pourvoi en Cassation est possible. La conciliation est obligatoire. Le procès-verbal de non conciliation est revêtu de la formule exécutoire.

Remarque. — La loi ne s'applique qu'aux Français, alliés ou associés, ou ressortissants de pays autorisés par décret à s'en prévaloir.

II. — *Le deuxième régime exceptionnel des loyers, né de l'après-guerre, visant les locations postérieures au 1^{er} août 1914, et ses transformations.*

Généralités. — A partir de la cessation des hostilités (octobre 1919) le bouleversement économique s'accroît, le coût de la vie augmente sans cesse, la crise des logements se développe de plus en plus.

La loi de 1918 ne visait que les locations en cours au 1^{er} août 1914 ou renouvelées. Pour les locations postérieures la loi de l'offre et de la demande jouait librement. Les exigences des

1. Ces Commissions continuent à juger les aff. inscrites au rôle des conciliations, antérieurement à la promulgation de la loi du 31 mars 1922.

2. Ces juridictions de droit commun statuent en matière de loyer à titre de juridiction d'exception selon une procédure spéciale. La proposition de loi votée par la Chambre le 27 mars 1923 les intitule d'ailleurs : « Tribunal des loyers ».

bailleurs devinrent telles, les dangers de la crise du logement si redoutables que le législateur dut établir un nouveau régime d'exception. Il créa le délit pénal de spéculation illicite et institua les prorogations facultatives (1), avec tarification du loyer.

Traits dominants les plus caractéristiques :

1^o Répression de certains abus funestes et multipliés commis par les bailleurs. — Création du délit général de spéculation illicite. — Loi du 23 octobre 1919.

Le chapitre II de la loi du 23 octobre 1919 étend les dispositions de la loi du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées et substances à la matière des loyers. Il y a spéculation illicite lorsque individuellement ou collectivement des individus font monter ou tentent de faire monter le prix des loyers : « au dessus des taux de l'augmentation des charges de la propriété et de la concurrence libre et naturelle ».

Les peines encourues sont de un mois à un an de prison et de 500 à 10.000 francs d'amende.

La loi du 23 octobre 1919 votée pour trois ans seulement n'a pas été renouvelée le 23 octobre 1922. Le délit de spéculation illicite proprement dit n'existe donc plus à l'heure actuelle. Cette suppression n'a pas produit de bons résultats : de tels abus se sont produits que la proposition de loi votée par la Chambre le 27 mars 1923 rétablit cette infraction.

Mais, l'article 17 de la loi du 31 mars 1922, encore en vigueur aujourd'hui, punit des mêmes peines toute convention tendant à imposer au preneur un prix de loyer exagéré sous forme de remise d'argent supplémentaire ou de reprise de mobilier.

2^o Institution de prorogations facultatives impliquant tarification du loyer par le juge

La spéculation illicite frappant le bailleur était une protection insuffisante pour le preneur à qui congé était donné et qui se trouvait à la rue. Des prorogations nouvelles furent créées

1. Il s'agit toujours des traits dominants essentiels. Nous laissons de côté l'interdiction de transformer les locaux d'habitation en établissements de spectacle et de danse, véritable création de servitudes spéciales pesant sur la propriété privée, quelque intéressante que soit cette particularité.

mais, distinctes des prorogations légales de la loi du 9 mars 1918, elles sont judiciaires et facultatives pour le juge. De plus (chose équitable) elles comportent une majoration de loyer fixée par le juge lui-même. C'est en somme, une *tarification, taxation raisonnable des loyers*, laissée à l'équitable appréciation du magistrat.

Pour obtenir ces prorogations, le locataire doit être de bonne foi, et avoir auparavant rempli loyalement toutes ses obligations. De plus, elle ne sont pas accordées (par raison de logique et d'équité), contre certains propriétaires justement favorisés (mutilés, réformés, veuves de guerre voulant reprendre leur habitation pour eux ou certains de leurs parents) à moins que le locataire ne puisse, lui aussi, invoquer les mêmes raisons.

A. *Lois antérieures au 31 mars 1922.* — Tout d'abord une série de lois (lois du 1^{er} mars 1921, 16 juillet 1921, 10 janvier 1922) accordent ces prorogations pour de courts délais : trois mois, six mois, neuf mois au maximum, renouvelables à chaque nouvelle loi.

B. *Régime prétendu définitif de la loi du 31 mars 1922.* — La loi du 31 mars 1922 (qui traite aussi du premier régime né de la guerre et unifie les procédures) assigne à ces prorogations (toujours facultatives, judiciaires, et comportant toujours tarification (1) du foyer par le juge) une durée minima de trois mois et un terme qui ne peut dépasser le 1^{er} janvier 1925.

Remarque. — Ces prorogations facultatives ne visent que les locaux à usage d'habitation (dernière jurispr. Cass.) et ne peuvent intervenir que dans des villes ou régions déterminées (en principe villes de plus de 10.000 habitants, régions libérées ou villes ou régions désignées par décret).

3^e Procédure instituée par ce régime

Les lois antérieures au 31 mars 1922 donnent compétence au juge de paix ou au juge des référés selon que le loyer est inférieur ou supérieur à 600 francs (Appel et *opposition* impossibles. Pourvoi en Cassation. Pas de conciliation).

La loi du 31 mars 1922 qui a unifié la procédure des deux régimes exceptionnels, nés de la guerre et de l'après guerre

1. Cette tarification avec majoration fixée par le juge est prévue par l'article 7 de la loi du 31 mars 1922. Le taux n'en est pas fixé par la loi mais par le juge selon les espèces, d'après, dit le texte : « l'augmentation des charges, les améliorations et la valeur réelle des locaux ».

donne compétence (on l'a vu) au juge de paix ou à la Chambre du Conseil du tribunal civil.

Remarque spéciale. — Cette législation s'applique seulement aux Français ou aux étrangers ayant servi ou combattu dans les armées alliées (La loi de 1918 au contraire s'appliquait aux simples alliés sans condition de service militaire).

Les derniers textes. — La loi du 31 mars 1922 soi-disant définitive est déjà entamée. Les lois du 30 décembre 1922 et 6 juillet 1923 permettent au juge de paix et au juge des référés d'accorder des prorogations nouvelles pouvant atteindre le 1^{er} juillet 1924.

III. — Les projets de réforme

Le 27 mars 1923, une proposition de loi a été définitivement votée par la Chambre des députés. Cette proposition n'a pas encore été adoptée par le Sénat mais elle le sera certainement, dans ses grandes lignes.

Voici ses traits essentiels : M. Puech rapporteur a affirmé qu'elle ne visait que les locations postérieures à la loi du 31 mars 1922 et qu'elle n'était intervenue que pour protéger les locataires ne pouvant bénéficier de cette dernière loi. Il peut cependant y avoir doute sur ce point vu la rédaction du texte.

La loi ne s'applique en principe qu'à Paris, dans la Seine et dans les villes de plus de 10.000 habitants. Sa durée d'application est limitée au 1^{er} janvier 1925.

1° *Revision du prix du loyer en cours de bail.* — Du 31 mars 1922 au 1^{er} janvier 1925 le prix du loyer porté à la location peut être révisé et ramené par la justice à un prix limite (75 o/o en plus du loyer de 1914 à Paris, taux fixé par des commissions paritaires en province);

2° *Rétablissement de la spéculation illicite.* — De plus, si le loyer est supérieur de un quart au prix limité, il y a délit pénal de spéculation illicite, puni d'amende.

La juridiction est celle du juge de paix et du tribunal civil (ce dernier statuant au civil et au criminel) sur la réduction du loyer et la spéculation illicite. Au civil la procédure est sensiblement la même que celle de la loi du 31 mars 1922.

SECTION II

Discrimination sommaire et préalable à opérer entre les principaux traits dominants de cette législation, selon que leur fondement juridique semble se rattacher au Droit privé ou au Droit public.

Nous venons de voir au cours de la section précédente que les principaux traits dominants de cette législation d'exception étaient au demeurant, les suivants :

Résumé des traits dominants essentiels

1° Terme et délai accordés aux locataires pour le paiement de leurs loyers, et aux propriétaires pour le paiement de leurs dettes hypothécaires ou privilégiées ;

2° Facultés extraordinaires de *résiliation* accordées au locataire ou à ses héritiers ;

3° Réductions ou exonérations totales du prix du loyer accordées aux locataires et maintien des locataires en possession des lieux loués nonobstant ces réductions ou exonérations ;

4° Réduction du prix du loyer par la justice en cours de location (propos. votée Ch. des députés du 27 mars 1923).

5° Prorogation légale ou facultative de la location après expiration du bail moyennant tarification légale ou judiciaire du prix du loyer pendant la période de prorogation ;

6° Création d'un délit pénal opposable au bailleur : spéculation illicite sur le prix des loyers ;

7° Institution de juridictions et de procédures d'exception pour juger tous les litiges relatifs à l'application de cette législation.

Utilité d'une classification préalable

Il nous appartient maintenant de nous demander si ces traits dominants ont un fondement juridique et dans l'affirmative de rechercher sa nature précise.

A cet effet, une minutieuse analyse s'impose. D'ores et déjà cependant, nous pouvons nous demander à quel fondement juridique chacun de ces traits dominants paraît se rattacher. Nous les classerons ensuite en deux groupes selon que leur fondement juridique semble relever du droit privé ou du droit public. Puis, au cours des deux chapitres qui suivent, nous creuserons davantage le problème, en recherchant à fond si les fon-

dements juridiques respectifs envisagés sont bien réels tant en droit privé qu'en droit public. Cela nous permettra de juger de la valeur définitive de la discrimination préalable et provisoire que nous allons dès à présent établir.

Classification préalable des traits dominants essentiels

Les *terme et délai* exceptionnels accordés aux locataires pour le paiement de leur loyer et aux propriétaires pour le paiement de leurs dettes hypothécaires ou privilégiées paraissent bien avoir pour fondement juridique une *théorie traditionnelle du droit privé*, celle du terme.

Les facultés extraordinaires de *résiliation* accordées au locataire ou à ses héritiers semblent bien reposer sur l'*absence totale ou partielle de cause* de l'obligation du locataire. Ils semblent avoir ainsi pour fondement la *théorie de la cause* des obligations dont le récent ouvrage de M. Capitant (1) (sur lequel nous aurons l'occasion de revenir longuement) montre l'importance. En effet, dans un contrat synallagmatique, l'obligation d'une des parties de payer le loyer a pour cause l'exécution de l'obligation de l'autre, la prestation effectuée par le bailleur (le fait par lui de procurer au preneur la jouissance complète de l'immeuble loué).

Si par suite d'un cas de force majeure (guerre par exemple — mobilisation du locataire) le bailleur ne peut remplir totalement ou partiellement son obligation (faire jouir le preneur selon les conditions prévues au bail), l'obligation du preneur se trouve de ce fait corrélativement anéantie car elle n'a plus de cause ou a une cause devenue insuffisante et incomplète. Le bail doit donc être résilié.

Les *Réductions du prix du loyer avec maintien* des locataires dans les lieux loués, paraissent reposer sur une *absence partielle de cause* lorsqu'elles sont motivées par la *réduction* (du fait de la guerre) de l'*utilité* que le preneur retire des lieux loués. A une absence partielle de la cause de l'obligation du preneur, correspond alors, non une résiliation (solution trop radicale), mais une réduction du montant de l'obligation elle-même (réduction du prix du loyer). Ces législations et réductions paraissent aussi pouvoir être ramenées à la « théorie de l'imprévision ». Au contraire les *réductions de loyer* (2)

1. H. Capitant, *De la cause des obligations*. Paris, 1923.

2. Il s'agit évidemment de réductions comportant maintien en possession pendant la durée normale de la location.

basées en tout ou en partie sur la *diminution des ressources* du locataire, du fait de la guerre, ne peuvent, semble-t-il, se rattacher à l'absence de cause ni à aucune théorie de droit privé. Ici, si fondement juridique il y a, c'est dans une règle de droit public qu'il faudra le rechercher. En effet, dans ce cas, le preneur retire par définition de la chose louée une utilité suffisante. Il n'y a pas réduction de loyer, correspondant à réduction d'utilité. Il n'y a donc pas absence de cause. La cause de l'obligation du preneur (*causa finalis*, le but recherché), c'est la prestation à faire par le bailleur au locataire de la jouissance de son immeuble. Le bailleur accomplit ici sa prestation. Le preneur jouit complètement de cette prestation. La cause de l'obligation du preneur subsiste donc. Il devrait payer tout son loyer. Son insolvabilité n'est pas une raison de libération, car le maintien de solvabilité initiale simple « motif » (*causa impulsiva*) en dehors du champ contractuel, n'a pas été élément essentiel du contrat. Ainsi donc, d'après la théorie des obligations, le loyer du preneur ne doit pas être réduit (1). D'ailleurs aucune théorie traditionnelle de droit privé ne peut justifier cette réduction. C'est dans une règle de droit public, « l'impôt » *lato sensu*, qu'il faut, semble-t-il, rechercher une explication juridique. La puissance publique oblige le propriétaire à conserver son locataire malgré une réduction forcée de loyer. Le loyer était de 1.000 francs par exemple. Il est réduit à 500. La part perdue par le propriétaire est de 500; pour compenser en entier cette perte de 500 francs, l'Etat devrait rembourser cette somme intégralement; or il n'en rembourse que la moitié, 250, ou ne rembourse rien. Selon le cas il frappe donc le propriétaire (par un mécanisme indirect et inusité), d'un véritable impôt (2) de 250 francs ou 500 francs, établi en faveur des locataires.

Les *exonérations totales* avec maintien en possession corrélatif ne peuvent s'expliquer *a fortiori*, pour les mêmes raisons, que par une *institution de droit public* (*perception d'un impôt détourné et inusité*).

La *réduction du loyer* par la justice pendant le cours même du bail (proposition votée le 27 mars 1923 par la Chambre des députés) paraît s'expliquer par la *théorie générale de la lésion*, vice du consentement dans les actes juridiques.

1. La théorie du terme ne peut jouer, ici il y a non seulement terme mais amputation de la créance.

2. Nous reviendrons avec plus de précision sur ce jeu du mécanisme indirect et inusité d'un véritable impôt.

En effet, la personne lésée par le contrat entaché de lésion, au lieu d'exiger la rescision du contrat, demande à ne payer que le juste prix. Elle fait réduire ainsi par la justice, le loyer exagéré qu'on lui imposait.

Quant à la *prorogation légale* ou *facultative* de la location après expiration du bail, moyennant *tarification du prix du loyer* pendant la période de prorogation, il faut distinguer : d'une part, le fait lui-même de la tarification, par l'autorité publique, considéré abstraction faite du maintien en possession se ramène à la *théorie de la lésion*. En effet, le locataire est éventuellement lésé par le nouveau loyer trop fort, que le propriétaire lui imposerait pour un bail renouvelé. Au lieu de faire rescinder le contrat, il en demande le maintien en faisant fixer le juste prix. Mais cette explication seule est insuffisante étant donné les cas envisagés par la loi. Rescision pour cause de lésion ou paiement du juste prix pour le maintien du contrat, implique nécessairement l'existence d'un contrat préalable. Or ici il n'y a pas contrat : le bail initial non atteint par la loi, est à expiration ; la prorogation lui fait suite immédiatement sans intervention d'un nouveau contrat de louage intermédiaire qui emporterait lésion. D'ailleurs la prorogation est accordée au locataire avant même la cessation du bail en vertu d'une injonction de la loi ou du juge (2), adressée au propriétaire, d'avoir à loger le locataire pendant un temps et pour un prix déterminé. La loi, donc, prévoit non seulement le cas où le propriétaire ne voudrait pas consentir un nouveau bail avec juste prix, mais encore le cas où il ne voudrait plus consentir de bail du tout.

La puissance publique intervient alors. Elle force le propriétaire à loger le locataire pour un « juste prix ». L'idée de lésion joue bien à la base, mais ses conséquences sont beaucoup plus énergiques qu'en droit privé dont les seules théories n'expliquent pas le maintien en possession après expiration du bail. La loi présume que le nouveau prix du loyer, qui pourrait être consenti, serait exagéré et léserait le locataire ou le mettrait à la rue. Elle empêche au préalable la lésion éventuelle en fixant le juste prix ; puis allant plus loin, elle oblige par avance le propriétaire à s'en contenter en le privant délibérément de sa liberté de contracter. Elle présume que cette liberté serait ici contraire à l'intérêt social, à l'équité, et à l'équilibre politique de la nation. Elle « réquisitionne » en somme l'immeuble du propriétaire pour les besoins du locataire moyennant une

1. Le locataire qui sollicite la prorogation ne fait que mettre en mouvement la puissance publique en sa faveur.

« indemnité représentative de la valeur « réelle » de la prestation », indemnité payée directement ici par le locataire lui-même.

Ainsi, la notion de la *réquisition*, acte de puissance publique, paraît donc nécessaire pour expliquer ici le fondement juridique que la théorie de lésion ne peut suffire à justifier.

Quant à la *création du délit pénal de spéculation illicite*, elle comporte évidemment à la base l'intervention de la puissance publique ; son fondement juridique est de droit pénal, partant de droit public.

L'*institution de juridictions et de procédures d'exception* (accessoires de lois de Droit privé), peut (selon les idées françaises), avoir son fondement dans les règles d'organisation judiciaire et de procédure civile.

I. — Fondements juridiques de Droit privé

Ainsi donc, d'une part un *premier groupe* de traits dominants paraît avoir un *fondement juridique de droit privé*. Au sein de ce groupe les traits dominants suivants se rattachent respectivement aux théories traditionnelles suivantes :

Les terme et délai extraordinaires à la théorie du terme, modalité des obligations ;

Les facultés extraordinaires de résiliation et les réductions de loyer en cours de bail pour jouissance incomplète du locataire à la « théorie de la cause » dans les contrats synallagmatiques et aussi à la théorie nouvelle de « l'imprévision » ;

Les réductions de loyer en cours du bail au cas d'un loyer exagéré, et le fait même de la tarification en cours de prorogation, à la théorie de la « lésion » vice du consentement ;

L'institution de tribunaux et de procédures spéciales à la question des juridictions d'exception.

L'étude de ces divers rattachements va faire l'objet du chapitre I.

II. — Fondements de Droit public

Au contraire, d'autre part, un *deuxième groupe de traits dominants*, paraît avoir un *fondement juridique de Droit public*. Au sein de ce groupe, les traits dominants suivants se rattachent respectivement aux règles et aux institutions suivantes :

La spéculation illicite à une règle de droit pénal ;

Les réductions de loyer en cours de bail, et les exonérations

totales motivées par l'insolvabilité du locataire, à l'institution « d'impôt » détourné ;

La prorogation de la location arrivée à expiration, à l'acte de puissance publique au premier chef, qu'est la « réquisition ».

L'étude de ces divers rattachements fera l'objet du chapitre II.

CHAPITRE PREMIER

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE DROIT PRIVÉ

(Etude du rattachement de certains traits dominants de cette législation d'exception, à certaines théories traditionnelles du droit privé).

Sect. I. — Les délais extraordinaires de paiement et la théorie « du terme de grâce ».

Sect. II. — Les résiliations et certaines réductions de loyer et théorie de la cause. »

Sect. III. — La tarification du loyer pendant le bail et la prorogation et la théorie de la « lésion ».

Sect. IV. — Les commissions arbitrales et la question des « Tribunaux d'exception ».

SECTION I

Les terme et délai extraordinaires accordés aux locataires pour le paiement de leur loyer et aux propriétaires pour le paiement de leurs dettes hypothécaires ou privilégiées, se rattachent à la théorie du « terme », modalité, des obligations.

Généralités. — Le terme suspensif (*dies a quo*) est une modalité de l'obligation qui en suspend ou en diffère simplement l'exécution sans modifier son objet. Il peut être de deux sortes (de droit ou de grâce.)

Le terme de droit peut être à son tour soit conventionnel soit légal s'il résulte d'une disposition législative générale.

Le terme de grâce au contraire, constitue, pour le débiteur, une simple faveur individuelle, que le juge à la faculté de lui accorder après examen.

L'effet commun de tous ces termes est de permettre au débiteur de ne s'exécuter qu'à l'échéance du terme et d'empêcher corrélativement le créancier d'exiger le paiement avant l'arrivée de cette échéance.

Analyse de détail. — La nature juridique des délais extraor-

dinaires accordés aux parties contractantes par la loi d'exception, participe de celle du terme suspensif, modalité des obligations.

D'une part, les suspensions du paiement des termes de loyer accordées aux locataires et renouvelées de trois mois en trois mois par le système des décrets, constituent des termes de droit, légaux (le même précédent se retrouve en 1870-1871 : paiement des loyers des locataires de Paris et du département de la Seine).

D'autre part, les délais (prévus par la loi du 9 mars 1918) accordés par la Commission arbitrale sont des : « termes de grâce ». Ces termes en effet ne sont accordés que par la justice et « après examen de sa position » du débiteur malheureux et de bonne foi, en exécution de la belle règle d'équité naturelle qui a inspiré l'article 1244 du Code civil.

Si la guerre atteint cruellement le débiteur, sans nulle faute de sa part, les juges sont invités à tenir compte de cette situation digne entre toutes de pitié.

L'essence, la raison d'être du principe des pouvoirs conférés ici au juge, d'une part par le Code civil, d'autre part par la loi d'exception, sont au fond de même nature et reposent sur les mêmes considérations supérieures d'humanité.

Mais, dans ces deux textes, l'étendue de ces pouvoirs est différente. Le Code ayant en vue une période normale les restreint dans de sévères et prudentes limites ; la loi d'exception au contraire, issue du bouleversement général, les élargit et les assouplit justement, pour permettre aux principes de ne pas rester lettre morte et de régir les situations nouvelles.

Bref aperçu historique. — L'article 1244 du Code civil n'est que le fruit d'une longue et généreuse tradition juridique.

Déjà, le Droit romain, pourtant si respectueux des conventions régulières, admettait le terme de grâce : Papinien reconnaît (*humanitatis gratia*) que le magistrat peut, en tenant compte des circonstances, accorder au débiteur des délais de paiement.

Dans l'ancien Droit, les délais de grâce, très nombreux, étaient accordés non par le juge mais par le roi lui-même au moyen de « lettres d'Etat » ou de : « lettres de répit » (respectivement : Ord. d'août 1669, et Déclar. du 23 décembre 1702, Déclar. du 23 déc. 1699).

Les lettres d'Etat et de répit furent abolies en 1791 en haine de l'arbitraire royal.

Le Code civil conféra au juge le pouvoir d'accorder des délais de grâce. Comme le constataient Jaubert et Bigot-l'réa-

meneu, cette institution a pour base une notion supérieure d'équité naturelle dont le respect s'impose au Droit positif.

SECTION II

Les Facultés extraordinaires de résiliation et les réductions de loyers en cours de bail (motivées par la jouissance incomplète du locataire) se rattachent à la célèbre « théorie de la cause » dans les contrats synallagmatiques.

I. — *Notions théoriques préliminaires* sur la « cause » des obligations

A. — La cause en général :

Nous avons vu que certaines résiliations et réductions paraissaient reposer sur une absence de cause de l'obligation du locataire.

Il importe maintenant de donner au préalable quelques notions théoriques sur la cause. Ces principes ainsi posés nous serviront de guide et éclaireront leurs applications ultérieures (1).

Ainsi que le fait remarquer M. Capitant, l'utilité de la notion de cause dans les obligations a été niée par une partie de la doctrine moderne. MM. Artur, Tinbal, Huc, Planiol par exemple, soutiennent que trois éléments seuls sont indispensables à la formation de l'obligation : capacité, consentement, objet. La cause serait irréalité et inutile. D'autres auteurs comme M. Demogue (2) soutiennent que la cause se confond avec l'objet et entendent par objet de l'obligation la prestation prévue.

Cependant la majorité de la doctrine et de la jurisprudence (3) reste attachée à la notion de cause et croit à son utilité.

La cause en effet a une importance essentielle. Elle n'est pas simplement un des éléments ordinaires de l'obligation ; elle est, comme son nom l'indique à juste titre, la raison d'être de l'obligation elle-même qui, du point de vue de son utilité, ne

1. Nous nous reporterons surtout au dernier ouvrage de M. H. Capitant : *De la cause des obligations*, 1923. Nos citations et références sont en grande partie extraites de cet ouvrage. Nous nous bornerons donc à citer le nom de l'auteur en indiquant les pages et les numéros.

2. MM. Bartin, entre autres, Génv, Labbé, Gaudemet, Maury, Lucas enfin M. Duguit. L'opinion de ce dernier, verrons-nous, est loin d'être négligeable.

3. Demogue, *Traité des obligations en général. Les sources des obligations*, t. I et II, 1923.

peut se concevoir logiquement détachée de sa cause. En effet, tout individu qui contracte a en vue un certain résultat, un certain but qu'il se propose d'atteindre.

La cause d'une obligation est justement le but que poursuit celui qui contracte. Ce dernier, en effet, ne s'oblige qu'en vue d'atteindre ce but (1). L'obligation n'est ainsi qu'un moyen donné à l'obligé pour parvenir à une fin qui est le but ou « cause finale » (*causa finalis*).

Dans le langage juridique, le but immédiat et déterminant poursuivi par celui qui s'oblige s'appelle : « cause » de l'obligation.

Par exemple, dans le contrat de bail, quel est le but immédiat déterminant qu'a en vue le locataire ? Ce but, c'est l'obtention de la jouissance paisible et complète de l'immeuble loué et la conservation de cette jouissance.

En conséquence, obtention et conservation complète de jouissance seront la cause de l'obligation et du locataire de payer le loyer.

Ainsi donc, comme le remarque M. Capitant : « l'obligation n'est qu'un moyen pour arriver à une fin. On ne peut donc disjoindre les deux choses, les isoler l'une de l'autre, ne tenir compte que de la promesse sans s'inquiéter du but qui l'explique. Ce serait amputer arbitrairement l'acte de volition, le déformer et méconnaître l'intention de son auteur (2) ».

Un autre auteur (3), explique ainsi, d'une façon saisissante le caractère indispensable de la notion de cause.

... « Le but n'est pas, d'après sa nature quelque chose de distinct de la volonté exprimée dans un acte juridique mais un élément constitutif, et même, du point de vue de celui qui veut, l'élément essentiel de sa volonté. Je donne ou je m'oblige pour atteindre mon but ; je ne donnerais pas, je ne m'obligerais pas, si je n'espérais pas, par là, arriver à mon but. La tradition, l'obligation assumées, sont pour moi, en elles-mêmes, sans intérêt ; elles ne m'intéressent que par le résultat attendu ; elles ne sont pas, pour moi, but, mais moyen pour parvenir au but. Le moyen est subordonné au but. But et moyen, tous deux, sont voulus par moi, mais ce dernier, seulement, en tant qu'il conduit à la réalisation du premier. En tant qu'il n'y conduit pas, il n'est pas voulu par moi. »

1. « S'obliger sans but ne pourrait être que l'acte d'un fou » (v. Capitant, n° 1).

2. Capitant, n° 2, p. 7.

3. Schlossmann, *Zur Lehre von der Causa obligatorischer Verträge*. Thèse Brestau, 1868, p. 39 (cité dans Capitant).

Un jurisconsulte éminent, M. Duguit (1) partage les mêmes opinions :

... « Le but ou motif déterminant, dans l'acte juridique, comme dans l'acte de volonté en général, est la représentation que le sujet se forme d'un acte de volonté futur ou passé de lui-même ou d'un tiers, dont la réalisation sera rendue possible par la naissance de la situation de droit, à la suite de l'acte juridique considéré (2). »

... « La déclaration n'est pas l'acte de volonté, mais seulement l'exécution de la volition interne et le *moyen* voulu par le sujet pour que l'effet de droit se produise (3). »

... « Le but est tout à fait différent de l'objet, même de l'objet médiat de l'acte juridique. On dit souvent que le sujet qui fait un paiement, une tradition, une déclaration de volonté, fait ces actes en vue de ce but... Il y a là une analyse tout à fait incomplète et l'origine des nombreuses erreurs qui ont été écrites sur la cause dans les contrats à propos des articles 1131 à 1133 du Code civil (4). »

Et à la page 284 du tome I, de ce même traité, M. Duguit donne raison à la Doctrine traditionnelle fidèle à la théorie de la cause et en signale l'immense et croissante importance. Notons qu'il se trouve d'accord avec M. Capitant pour voir dans la cause, le but poursuivi par les contractants et pour préférer ce dernier vocable : « but » au terme cause qui peut prêter à confusion et à contradiction.

Ainsi, la cause, parfaitement distincte du consentement pris en soi (5) du sujet, de la capacité cela va sans dire, et de l'objet, est un élément capital.

Elle est la raison d'être même de l'obligation qui ne peut naître et continuer à exister que par elle et pour elle. En conséquence, la cause devra exister dans son intégralité tant que durera l'obligation dont elle a déterminé la naissance. « Si, donc, postérieurement à la formation du contrat la cause vient à disparaître totalement ou partiellement, l'obligation initiale

1. L. Duguit, *Traité du Droit constitutionnel*, t. I (*la Règle de Droit. Le Problème de l'Etat*), 1921. Ce t. I est plutôt une étude générale de philosophie du droit, qui domine l'ensemble du droit public et du droit privé. M. GénY, dans une étude parue dans la *Rev. trimestrielle de Droit civil*, 1922 (*le Droit privé en face des théories de M. Duguit*) a remarqué que l'analyse de M. Duguit dans sa théorie de l'acte juridique était la plus complète et la plus fouillée qui ait été tentée jusqu'à ce jour.

2, 3, 4. Duguit, *loc. cit.*, p. 248 et 249.

5. M. Capitant dit que la cause : « est comme le consentement d'ordre psychologique. »

tombera aussi avec la cause ou se trouvera modifiée avec elle (1).

Ainsi donc, à la différence de l'action du consentement et de la capacité, qui cesse dès la conclusion du contrat, l'action de la cause, sur l'obligation continue à se faire sentir jusqu'à l'exécution complète de cette dernière (2).

D'ailleurs, l'obligation n'étant qu'un moyen pour parvenir à une fin (la cause ou le but), il est logique, que le moyen dépendant étroitement du but à atteindre disparaisse ou se transforme avec lui (3).

B. — La cause dans les contrats synallagmatiques et le louage

Ces données et cette conclusion étant acquises, il convient de les expliquer, de les justifier au point de vue strictement juridique. Puisqu'aussi bien il s'agit ici du contrat de louage, nous examinerons en regard de la notion déjà acquise de la cause but, la nature intime et le mécanisme du contrat synallagmatique.

Prenons le bail : d'une part le bailleur contracte vis-à-vis du locataire l'obligation de lui fournir la jouissance paisible et complète de l'immeuble. D'autre part, le locataire contracte vis-à-vis du preneur l'obligation de payer le loyer.

Voilà ce qui est convenu. En conséquence, ces deux éléments objectifs : jouissance paisible et complète de l'immeuble d'une part, paiement du loyer, d'autre part, qui ont été l'objet immédiat des consentements, se trouvent dans le champ contractuel.

Quel but immédiat poursuit le bailleur en s'obligeant envers le locataire à lui procurer la jouissance de l'immeuble ? évidemment, toucher le prix du loyer. Ce but immédiat, toucher le prix du loyer est donc la cause de l'obligation du bailleur. Mais, à un autre point de vue, ce but, toucher le prix du loyer, résulte de l'exécution de l'obligation du locataire qui s'est engagé à payer ce prix. En conséquence, la cause de l'obligation du bailleur (procurer la jouissance complète et paisible de l'immeuble) est l'exécution de l'obligation du locataire verser (le prix du loyer promis).

Inversement, le but immédiat qu'a en vue le locataire en s'obligeant envers le bailleur à payer le loyer est le suivant ; jouir de l'immeuble, ce but est la cause de l'obligation du loca-

1, 2, 3. M. Capitant, n° 6 et 7, p. 15 et 17.

taire. Mais ce but résulte de l'exécution de l'obligation du bailleur qui s'est engagé à procurer la jouissance de l'immeuble.

En conséquence, la cause de l'obligation du preneur (payer le loyer) est l'exécution de l'obligation du bailleur (procurer la jouissance complète et paisible de l'immeuble).

En général, donc dans les contrats synallagmatiques, l'obligation de l'un des contractants a pour cause *l'exécution de l'obligation de l'autre*. En conséquence : si l'une des obligations ne peut être exécutée (par cas de force majeure par exemple) (1), l'autre obligation tombe faute de cause et le contrat est résolu. Si l'une des obligations ne peut recevoir qu'une exécution partielle, l'autre obligation peut se trouver simplement modifiée ou réduite car sa cause est devenue insuffisante pour la maintenir dans son état initial. Cette réduction est opérée par le juge.

En notre espèce, par exemple si pour une raison quelconque le bailleur ne peut pas fournir la jouissance complète et paisible de l'immeuble « au preneur, l'obligation qu'a ce dernier de payer le loyer n'ayant plus de cause du tout ou n'ayant qu'une cause partielle » doit tomber ou se trouver réduite. Il y a lieu à résiliation du bail ou à diminution du loyer.

Ces solutions qui, nous l'avons vu, sont dictées par la logique et l'équité se justifient aussi au point de vue juridique, car la cause, élément essentiel du contrat (consentement d'ordre psychologique), fait partie du champ contractuel, dont le contenu doit rester identique à lui-même pendant toute la durée des effets du contrat. Si un des éléments du champ contractuel primitif (la cause) disparaît ou change, la volonté des contractants n'est plus respectée, les engagements sont violés, et il peut y avoir rupture du contrat : (résolution ou résiliation) (2).

II. — Résiliations et réductions extraordinaires de loyer expliquées par l'absence totale ou partielle de « cause » (d'après la théorie des obligations, le Code civil et la Jurisprudence).

Ces principes juridiques étant dégagés, il nous appartient maintenant de démontrer que les résiliations et les réductions

1. V. Capitant, n° 7, p. 17.

2. Le motif au contraire ou mieux : « les motifs » (*causa impulsiva*), essentiellement variable et personnel, reste en principe en dehors du champ contractuel. Mais lorsque le motif est pris, en considération par les contractants et se trouve ainsi englobé dans le champ contractuel il s'incorpore à la cause et produit les mêmes effets (V. Capitant).

de loyer prévues par la loi d'exception ont pour fondement juridique : « l'absence totale ou partielle de cause. »

A. — Cas exceptionnels de résiliation prévus par la loi du 9 mars 1918 se ramenant à l'absence totale ou à l'insuffisance de cause.

En principe, le contrat de bail n'est pas passé « *intuitu personæ* ». Les effets lient donc les héritiers des contractants.

Le titre I^{er} de la loi du 9 mars 1918 consacre ici certaines exceptions à la règle, motivées par un cas de force majeure : la guerre.

Dans certains cas limitativement déterminés, lorsque le locataire mobilisé a été tué à l'ennemi, a disparu, est mort de blessures ou de maladie, lorsque la guerre même l'empêche (mobilisé ou non) — du fait de blessures, maladies, ou répercussions économiques inéluctables, — d'exercer la profession en vue de laquelle le bail avait été conclu, ce dernier peut être résilié en principe sans indemnité, sur la demande du bailleur ou des héritiers selon le cas.

Cette résiliation est soit légale, soit judiciaire.

Par quel texte du Code civil, par quel principe juridique, cette résiliation peut-elle être régie ?

Il existe bien dans le Code civil deux textes très précis visant des cas spéciaux de résiliation du contrat de bail (art. 1722 et 1741 (1)).

Ces articles disposent que lorsque la chose louée est détruite par cas fortuit, ou se perd pendant la durée du bail, le bail est résilié.

En notre espèce, évidemment, la chose n'est pas : « détruite ou perdue *matériellement*. » Les articles 1722 et 1741 ne s'appliqueraient donc pas à la lettre, au sens purement exégétique du texte.

Cependant l'esprit et le sens de ces articles sont parfaitement clairs : Il ne faut pas hésiter à généraliser la règle et à prendre aussi les mots « chose louée, détruite ou perdue » dans leur véritable acception d'analogie qui signifie ici : « chose louée qui est comme détruite ou perdue pour le locataire, du fait que ce dernier ne peut plus en jouir. »

En un mot, *ce qui motive la résiliation c'est l'impossibilité*

1. D'ailleurs, les travaux préparatoires de la loi de 1918, ramènent sur ce point, par un raisonnement d'analogie, les résiliations envisagées à l'application de l'art. 1722 du Code civil (V. Rapport de M. Ignace dans H. Menier : *Commentaire de la loi du 9 mars 1918*).

sans faute pour le locataire de jouir de la chose louée. Un cas particulier et évident de cette impossibilité, prévue formellement par le texte, est la destruction ou la perte matérielle de la chose. En réalité l'article 1722 n'est au fond que l'application de la règle plus générale déjà examinée : « l'absence totale de cause de l'obligation entraîne la disparition de cette obligation et la résolution du contrat. »

Nous avons vu en effet que la jouissance complète de la chose louée était la cause de l'obligation de payer le loyer du locataire. Si le locataire ne peut plus jouir de la chose, son obligation devient sans cause :

Or, d'après les principes et les applications qu'en fait le Code civil l'une des parties peut résoudre un contrat synallagmatique lorsque l'autre n'exécute pas son obligation (c'est le pacte commissoire tacite de l'article 1184 du Code civil). Le Code qui vise dans ce dernier article la faculté générale de résiliation (conséquence de l'extinction de l'obligation désormais sans cause), fait justement application de cette règle à des hypothèses spéciales. Les articles 1722 et 1741 relatifs au bail ont déjà été examinés. Les articles 1788 et 1790, visant la *locatio operis*, sanctionnent l'extinction de l'obligation de maître et la résolution de plein droit lorsque la chose vient à périr avant livraison. L'article 1601 sanctionne également la nullité de la vente par perte de la chose vendue, : l'article 1865 la dissolution de la Société pour « extinction de la chose ».

Ces extinctions de l'obligation et ces résolutions corrélatives s'expliquent par un article du Code civil plus général encore, l'article 1131 : « l'obligation sans cause ou . . . ne peut produire aucun effet. » Dans tous ces cas, en effet, la cause de l'obligation a cessé d'exister.

De tout cela, il résulte que par application générale des articles 1131, 1184, et spéciale des articles 1722 et 1741, les résiliations extraordinaires prévues par loi du 9 mars 1918 seront fondées en droit, si elles reposent sur une absence de cause de l'obligation du locataire, provenant d'un cas fortuit (impossibilité pour le locataire de jouir de la façon complète prévue au contrat de la chose louée).

Or il est certain qu'une telle impossibilité peut exister dans les cas où la résiliation est prononcée.

Prenons tout d'abord les cas de résiliation au profit de l'héritier lorsque le locataire mobilisé est mort à la guerre. Ici, ce n'est pas en réalité le décès du preneur (qui aux termes de l'article 1742 du Code civil ne résout pas le contrat de bail), qui entraîne

la résiliation. L'héritier d'ailleurs continue la personne du défunt. Le bouleversement économique et social est tel, la mort et auparavant la mobilisation du preneur peuvent avoir à tel point éprouvé l'héritier et modifié sa situation, qu'il est présumé se trouver de ce fait dans l'impossibilité de jouir complètement de la chose louée et d'en retirer l'utilité qu'il en eût retirée si son auteur était mort dans des circonstances normales. Cette éventualité d'impossibilité de jouissance complète pouvant se présenter, la loi a présumé l'existence même de cette impossibilité toutes les fois que le locataire la déclarait, en lui permettant d'obtenir de plein droit la résiliation : *Lex statuit de eo quod plerumque fit.* »

Remarquons d'ailleurs que la présomption paraît fondée et ne cause pas grand préjudice au bailleur. D'une part, en effet, le preneur n'aura pas en principe intérêt à résilier s'il jouit utilement de la chose ; d'autre part enfin, lorsque le preneur reprend la disposition de son immeuble ; vu les circonstances, il trouvera vite à le louer à meilleur compte.

Il y a ici résolution de plein droit.

Au contraire, dans les cas où la présomption d'une impossibilité totale de jouissance est plus douteuse, quant à des héritiers plus éloignés, la résiliation ne peut être prononcée que par la Justice (applic. générale de l'art. 1184 et du système favori de la jurisprudence) qui peut aussi dans ce cas (afin de compenser un préjudice éventuel causé au bailleur) accorder, selon les circonstances, une indemnité à ce dernier.

Enfin, lorsque le locataire initial lui-même, mobilisé ou non, peut prouver que du fait de la guerre (blessures, maladies contractées sous les drapeaux entraînant diminution de capacité professionnelle), il ne peut plus jouir complètement ou suffisamment de l'immeuble loué à usage professionnel, la résiliation est prononcée judiciairement mais sans indemnité. Ici en effet aucun doute n'est possible sur l'impossibilité de jouissance.

Ainsi donc, ces résiliations exceptionnelles reposent au fond sur une impossibilité de jouissance complète ou suffisante née d'un cas fortuit, c'est-à-dire sur une absence de cause. Elles s'expliquent par les règles du Code civil. Mais, vu les circonstances, elles sont plus faciles à obtenir et des présomptions interviennent.

D'ailleurs, la loi d'exception a imité sur ce point la jurisprudence antérieure.

Celle-ci, en effet, se basant sur l'absence de cause, a prononcé la résolution de contrats et particulièrement de contrats succes-

sifs dont l'exécution des obligations de faire ou de ne pas faire était rendue impossible du fait de la force majeure :

Attendu (dit la Cour de cassation), que dans un contrat synallagmatique, l'obligation de l'une des parties a pour cause l'obligation de l'autre et réciproquement, de sorte que, si l'obligation de l'une n'est pas remplie, quel qu'en soit le motif, l'obligation de l'autre devient sans cause. »

Des références jurisprudentielles très nombreuses figurent dans l'ouvrage de M. Capitant (p. 290, note 1 et suite de cette même note p. 291).

V. surtout : Douai, 10 mars 1886. S. 1889.2.3 rupture du contrat passé entre un département et une congrégation pour le recrutement d'instituteurs, par l'effet de la loi du 9 août 1879 obligeant les départements à avoir une école normale. V. encore à ce sujet : résiliation ou exonération partielle de loyer quand le locataire est privé de sa jouissance en tout ou en partie. Orléans 27 nov. 1890 et Civ., 5 mars 1894. D. 1894.1.508).

B. — Cas exceptionnels de réduction du loyer, prévus par la loi du 9 mars 1918, se ramenant à l'absence partielle de cause.

Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, les seules réductions envisagées ici sont exclusivement fondées, dit l'article 14 de la loi sur : « la privation, par suite de la guerre, des avantages d'utilité de la chose louée. » Tout au contraire, les réductions qui (aux termes du même article) sont motivées : « par la privation par suite de la guerre d'une notable partie des ressources du locataire », ne sauraient avoir pour base l'absence de cause. Elles se justifient : *humanitatis causa* mais ne s'expliquent pas juridiquement en droit privé.

Les réductions présentement envisagées sont basées sur ce que le locataire, du fait d'un cas fortuit, ne jouit plus que partiellement de la chose, et par suite n'en jouit pas complètement, ainsi qu'il avait été prévu au contrat. La cause de l'obligation du locataire de payer le loyer intégral porté au bail est donc, entamée, réduite. A une absence partielle de la cause peut donc correspondre corrélativement une modification, une réduction de l'obligation (1). Il se peut en effet que la cause ne soit pas

1. Ces réductions, dit la loi, peuvent aller jusqu'à l'exonération qui impliquerait alors absence totale de cause et inutilité de la chose louée. L'exonération peut ainsi se concevoir comme la notion limite de la réduction. Nous verrons cependant qu'en ce cas, il est plus rationnel et plus vraisemblable de lui donner un autre fondement.

suffisamment entamée, que l'utilité retirée de la chose soit encore assez appréciable, pour que la disparition complète de l'obligation et la résiliation conséquente ne s'en suivent pas *ipso jure*. Ce serait là une solution trop radicale. Le juge alors proportionne l'obligation à sa cause et la réduit, au lieu de la faire tomber, ainsi que le contrat. Cette solution est équitable et donne satisfaction à celui des contractants qui ne retire de la chose louée qu'un avantage réduit.

Cette règle d'ailleurs est générale et s'applique dans tous les contrats synallagmatiques. Le Code civil la sanctionne dans certains cas :

L'article 1601 dispose : « Si une partie seulement de la chose a péri, il est au *choix* de l'acquéreur d'abandonner la vente *ou* de demander la partie conservée, en faisant déterminer le prix par ventilation. »

Sur la matière même du bail, l'article 1722 dispose au sujet de la destruction partielle de la chose louée par cas fortuit : « *Si elle n'est détruite qu'en partie, le preneur peut, selon les circonstances, demander ou une diminution de prix ou la résiliation même du bail.* »

Nous avons déjà vu, en analysant les dispositions de ce même article, visant la destruction totale par cas fortuit, que la destruction matérielle envisagée n'est qu'un cas particulier de l'impossibilité totale de jouir de la chose louée, qui constitue une absence totale de cause. De même, la « destruction partielle », n'est qu'un cas particulier de la diminution de l'utilité de la chose louée par suite de cas fortuit, diminution qui constitue une absence partielle de cause.

L'article 1722 devra donc s'appliquer aussi et entraîner : soit réduction du loyer, soit résiliation du bail. L'article 14 de la loi d'exception du 9 mars 1918 semble donc reposer sur une base juridique.

M. Capitant écrit d'ailleurs (p. 303) : « Il ne faut pas hésiter à généraliser cette solution et à l'appliquer à tous les cas dans lesquels, l'exécution d'une *obligation de faire*, née d'un contrat synallagmatique, se trouve en partie empêchée par un événement dont le débiteur n'a pas à répondre. »

Et à la même page 303, note 1, M. Capitant déclare que l'article 1722 doit être appliqué extensivement ainsi que le fait la jurisprudence.

« La jurisprudence a interprété de façon extensive cet article 1722. Elle l'applique en effet *aux événements fortuits* qui, sans détruire matériellement la chose, empêchent le preneur

d'en jouir et elle autorise en conséquence celui-ci à demander, soit la résiliation du bail, soit une exonération des loyers correspondant à la période de privation de jouissance. » Et l'auteur de citer de nombreux arrêts. »

Conclusion. — Ainsi donc, les résiliations et les réductions exceptionnelles de loyer ont bien pour fondement juridique une absence totale ou partielle de cause. Les circonstances anormales poussent la loi et le juge à se montrer plus large qu'à l'ordinaire dans l'appréciation des faits de force majeure qui annihilent ou réduisent l'utilité de la chose louée.

En ce sens, des présomptions sont établies, qui visent les hypothèses les plus vraisemblables. Des avantages spéciaux sont faits aux mobilisés et à leurs héritiers. Mais malgré des variantes d'application et une interprétation plus large, la loi d'exception repose nettement ici sur une théorie juridique consacrée par le Code civil.

III. — *Objection contre l'application de la théorie de la cause aux cas précédemment envisagés par la loi d'exception :*

Appendice : La théorie de l'imprévision

Avant d'examiner les objections opposables à la théorie de la cause, il convient de signaler que la théorie de l'imprévision explique aussi les résiliations ou réductions exceptionnelles de loyer. La théorie de l'imprévision repoussée par la jurisprudence judiciaire a jété admise au contraire depuis la guerre par le Conseil d'Etat.

Ici, il y a bien imprévision absolue, vu le bouleversement économique et social engendré par la guerre.

En 1913, par exemple, le locataire ne pouvait humainement prévoir les modifications profondes que la guerre pourrait apporter à sa situation. On peut donc admettre qu'un tel événement en dehors du champ possible de toute prévisibilité, vienne résoudre ou modifier les accords initiaux. La théorie de l'imprévision, équitable en elle-même, mais un peu dangereuse nous l'avouons, est donc au droit civil ce que la fameuse clause : *rebus sic stantibus*, est au droit international public.

Mais nous pensons qu'il n'est pas indispensable de faire ici appel à cette théorie : celle de la cause que les objections ne détruisent pas, nous l'allons voir, paraît suffire à tout expliquer.

Une objection paraît se dresser, décisive, contre l'application de la théorie de la cause aux espèces ci dessus.

Il n'y a pas lieu, dit-on, d'appliquer ici, par extension, l'ar-

ticle 1722 du Code civil, ainsi que l'a fait la jurisprudence. Il n'y a pas lieu d'invoquer, plus généralement, l'absence de cause.

En effet, dans les cas où la jurisprudence a résilié des contrats pour absence totale ou partielle de cause, un cas de force majeure avait empêché matériellement le bailleur de mettre la chose à la disposition du preneur, d'effectuer sa prestation. Par exemple (un théâtre est fermé par mesure administrative, un hippodrome est réquisitionné). Dans tous ces cas, le bailleur est dans l'impossibilité matérielle ou légale d'effectuer sa prestation. L'obligation du preneur tombe donc faute de cause.

Mais dans la loi d'exception rien de tel. Le bailleur continue à tenir à la disposition du locataire mobilisé ou blessé le local loué.

Le bailleur n'est pas empêché d'exécuter matériellement sa prestation : cette prestation, il continue à la fournir. Le fait que, de par un cas de force majeure, la guerre, le preneur ne peut profiter de la prestation est indifférent.

Puisque le bailleur remplit son obligation : (conserver l'immeuble pour le locataire), l'obligation de ce dernier a toujours une cause et doit continuer à recevoir exécution.

Ainsi donc, la loi d'exception qui prononce la résiliation est en marge du droit commun. On ne peut invoquer ici la théorie de la cause qu'en lui faisant subir une déviation évidente, voire même en confondant pêle-mêle les notions fondamentales sur lesquelles elle repose.

Cette objection lapidaire paraît très forte au premier abord. Nous pensons cependant qu'elle n'est pas décisive et qu'une analyse subtile mais au demeurant exacte permet de sortir du prétendu dilemme qu'elle pose avec tant de précision.

Il n'est pas exact de dire que le propriétaire qui, pendant que le locataire est mobilisé, continue à tenir l'immeuble à sa disposition, effectue sa prestation de bailleur et remplit son obligation prévue au contrat de bail.

En effet le bailleur, d'après le contrat de bail (art. 1709, C. civ.) s'oblige à faire jouir le preneur.

Cette obligation ne consiste pas simplement dans le fait pour le bailleur de tenir à la disposition du preneur les lieux loués mais bien de l'en faire jouir, c'est-à-dire de lui procurer personnellement l'usage, l'utilité de la chose louée.

Elle implique donc la présence du locataire. Si le locataire est absent, sans faute, incapable de jouir de la chose de par un cas de force majeure, tous les efforts du propriétaire pour le faire jouir, le faire profiter de la chose seront vains ; il ne

pourra donc pas effectuer sa prestation, remplir son obligation. Faute de cause, l'obligation du preneur pourra donc tomber.

Ainsi donc, le seul fait par le bailleur de tenir la chose louée à la disposition du preneur ne constitue pas l'exécution complète de l'obligation de « faire jouir » (*præstare-tenetur in faciendo* (prévues par l'art. 1709, C. civ.). Pour que l'obligation de « faire jouir » soit remplie, il faut à l'évidence que le preneur puisse jouir.

Si le preneur, sans sa faute, du fait de la force majeure ne peut profiter de la chose mise à sa disposition par le bailleur, ce dernier tente de faire jouir le preneur mais forcément ne réussit pas. Le bailleur n'est pas non plus en faute. La force majeure l'empêche aussi de remplir son obligation.

Il y a bien absence de cause. Pourquoi la résiliation n'interviendrait-elle pas ?

Il est évident que pour pouvoir se réaliser complètement, l'obligation du bailleur : « de faire jouir » ne requiert pas seulement un fait personnel de ce dernier ; elle requiert un autre élément étranger au bailleur, le fait que le preneur pourra profiter de l'acte du bailleur, et n'en sera pas empêché par la force majeure.

Cela est logique et équitable, en principe. Il n'est pas juste qu'une des parties paie, lorsqu'elle n'est pas en faute, l'acte de l'autre partie dont le seul but était de lui procurer un avantage, lorsque cet avantage ne peut se réaliser.

On peut objecter que ce système détruit la stabilité des contrats, la foi dans la parole donnée, qu'il n'y a pas de raison valable par exemple pour ne pas résilier un bail pour cause de maladie du locataire.

Il ne faut ni dénaturer le sens de ce système ni se complaire à prévoir les résultats abracadabrants qu'engendrerait son application abusive.

Il est un principe de logique et d'équité supérieures, c'est que nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui, que nul ne doit recevoir (sauf par libéralité) un avantage dont il ne fournit pas la contre-partie. Ce principe, par réaction contre le formalisme primitif, a engendré la théorie de la cause. Il faut lui faire produire des conséquences en évitant tout excès, et en tempérant l'application selon les cas d'espèce en fonction de la mesure et du bon sens.

Il pourrait se faire que la maladie fût une cause de résiliation d'un bail, si elle empêchait complètement le locataire de jouir dès l'origine.

Par exemple : un individu habitant la province loue une maison à Paris. Il tombe malade, on lui prescrit d'habiter la campagne. Sera-t-il juste et juridique de lui faire payer à Paris le loyer d'une maison dont il ne jouit pas ? Sera-t-il équitable que le propriétaire perçoive un loyer pour un immeuble, que l'usage n'abîme pas, dont les frais généraux ne sont pas les mêmes ? Ne serait-ce pas un défi au bon sens que de contraindre le locataire platonique qui se meurt sur la Côte d'Azur, à payer pendant neuf ans le loyer d'une maison qu'il n'habitera jamais !

On objecte que le local loué est immobilisé, que de ce fait le propriétaire doit être indemnisé ! La résiliation fait justement cesser cette immobilisation. Ainsi, tout le monde est satisfait.

D'ailleurs, on pourrait constater que la jurisprudence du droit commun a parfois compris ainsi la théorie de la cause. Par exemple, un arrêt de Douai du 10 mars 1886, (1) résilie le contrat passé entre une congrégation et un département pour le recrutement des instituteurs, parce qu'une loi impose au département l'école normale. Ici la congrégation pouvait continuer à fournir les candidats instituteurs dans les mêmes conditions qu'elle les fournissait auparavant. Elle effectuait sa prestation. Mais, le département ne pouvait plus en jouir, en profiter, puisque d'autres candidats instituteurs, étaient, à l'exclusion de tous autres, imposés par l'Etat, à l'école normale. Ainsi la force majeure empêchait une partie de profiter de la prestation de l'autre.

Ainsi donc, les résiliations prévues exceptionnelles par la loi d'exception s'expliquent par une application extensive, inaccoutumée, mais au demeurant logique et non contradictoire de la théorie de la cause.

Pendant la guerre on conçoit à merveille, que le législateur ait résilié des baux dont les mobilisés, ou certaines catégories de citoyens ne pouvaient jouir : baux dans lesquels en conséquence le bailleur était dans l'impossibilité de faire jouir le preneur selon l'article 1709 du Code civil.

1. Cité plus haut, p. 39.

SECTION III

La réduction en cours de bail, d'un loyer exagéré, et le fait en soi de la tarification du loyer en cours de prorogation, se rattachent à la théorie de la « lésion » vice du consentement :

I. — *Notions théoriques préliminaires sur la « lésion » vice du consentement.*

La lésion est le préjudice qu'éprouve l'un des contractants dans un contrat synallagmatique, à raison de l'inégalité de valeur existant entre la prestation qu'il reçoit et celle qu'il fait (1).

Ainsi, à première vue, la lésion paraît faire intervenir dans la théorie des obligations, une notion économique, celle de l'équivalence idéale entre les valeurs d'échange des prestations, équivalence idéale reposant elle-même sur l'idée de la valeur normale, moyenne, des biens ou services échangeables. En effet, je paie par hypothèse 5.000 francs de loyer pour un appartement qui n'en « vaut » que 2.000 francs. Je ne peux me prétendre lésé de la différence de 3 000 francs que si je considère 2.000 francs comme la valeur idéale, que devrait avoir l'appartement.

La prestation qui devrait venir équilibrer cette valeur devrait lui être égale et atteindre 2.000 seulement. La considération de cette valeur idéale, moyenne présentant un certain degré de stabilité permet seule, le calcul de l'équivalence des prestations. La seule valeur d'échange, qui n'est par *définition* que « le prix que s'échange une chose » (rien de plus, rien de moins) prouverait que la chose « vaut » toujours son prix.

Cette valeur normale, idéale, moyenne, tend en fait à s'établir et à devenir une réalité, de par le simple et libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, sur la généralité des marchés lorsque les conditions économiques sont stables. Elle devient donc à proprement parler une valeur *réelle* dont l'économie politique constate l'existence et dont la pratique des transactions peut à bon escient tenir compte.

Et cette notion économique de valeur normale, moyenne, *réelle*, correspond à une notion *morale* celle du *juste prix* et s'identifie à peu près avec elle. Cette assimilation est au fond exacte et s'il n'y a pas à la railler. On constate que le plus sou-

1. Baudry et Lacantinerie. *Traité de droit civil*, 1913, p. 31, n° 42.

vent la valeur moyenne d'un objet confère à celui qui l'échange un gain normal et suffisant qui couvre ses frais et lui procure, en définitif, un bénéfice net convenable dont il doit se contenter. Cet état de chose est juste, équitable. L'acquéreur, tout comme la morale, doit le respecter. Si au contraire un échangiste, vendant au-dessus du prix normal, fait sur l'autre des bénéfices énormes, le lèse, l'écrase sous la loi de la nécessité, son acte devient répréhensible ; le prix n'est plus juste.

La notion de lésion repose donc à la fois sur une donnée certaine d'économie politique et sur une haute idée morale.

Néanmoins, le droit ne considère pas que d'une façon générale, le seul fait en soi, d'un déséquilibre existant entre les valeurs de prestations contractuelles d'une part, et d'une violation flagrante de la loi morale d'autre part, soit suffisant pour entraîner, *ipso facto*, la rescision du contrat. Le droit privé traditionnel, en effet, repose essentiellement sur le principe de la liberté des transactions et du respect corrélatif des conventions. La maxime « la Convention fait la loi des parties » a une immense portée morale et sociale : d'une part elle sanctionne le respect dû à la parole donnée, d'autre part elle assure l'ordre et la stabilité des relations juridiques.

En principe donc, le contrat doit être respecté en entier et produire tous ses effets. A la base il y a eu l'accord des parties, produit de volontés indépendantes et conscientes. Chaque partie qui était libre de contracter se trouve liée dès qu'elle a donné son consentement.

Mais, pour être juridiquement valable, ce consentement doit avoir été donné librement ; être sain, exempt de vices. Si une des parties s'est gravement trompée, a été ignoblement circonvenue ; si, chose plus grave, elle a été obligée de contracter sous l'empire de la violence physique ou morale, sa volonté n'a pas été libre. La théorie juridique des vices du consentement (erreur, dol, violence) permet alors de faire tomber le contrat.

La lésion (fait purement objectif en lui-même, et qui, avons-nous vu, ne porte pas, *ipso facto*, juridiquement atteinte à la validité de la convention, par le seul effet de la non équivalence économique des prestations et de la violation d'une loi morale) peut produire au contraire des conséquences juridiques entraînant rescision du contrat, lorsqu'elle est la *révélation d'un vice du consentement* (1) (erreur, dol, violence).

Il n'est pas douteux que la lésion peut avoir été rendue pos-

1. Cette opinion est celle de MM. Capitant et Colin, *Cours élémentaire de Droit civil français* (édition de 1920).

sible par l'existence d'un vice du consentement de la partie lésée.

Selon le cas, l'erreur, le dol, la violence ont certainement vicié le consentement. Lorsqu'un individu vend 5.000 francs une maison qui en vaut 15.000 ou loue 2.000 francs un appartement dont le loyer n'en vaut que 700, on peut affirmer qu'une circonstance anormale a faussé son raisonnement ou aliéné sa liberté. Sinon, il n'aurait pas accompli sagement et librement une opération aussi désastreuse.

La circonstance anormale qui a faussé son raisonnement peut être une erreur grossière sur la valeur de la chose. Cette erreur peut être spontanée, c'est l'erreur proprement dite; elle peut être au contraire provoquée ou développée par les machinations frauduleuses de l'autre partie : elle prend alors le nom de dol.

La circonstance anormale qui a aliéné la liberté de la partie lésée peut être aussi la violence physique et surtout la contrainte morale. Un débiteur aux abois et menacé vend son bien à vil prix ; un individu sans abri pour lui et les siens cède aux exigences criminelles d'un bailleur, sans scrupules. Dans tous ces cas la partie lésée est doublement à plaindre ; elle ne commet pas d'erreur et se rend parfaitement compte de son malheur ; elle cède à une véritable contrainte odieusement exploitée par son cocontractant. Son consentement est en réalité arraché par la violence morale. Sa liberté de contracter est supprimée.

La doctrine entière reconnaît que la lésion peut impliquer un vice du consentement. Pothier dit : « Il y a de l'imperfection dans le consentement de la partie lésée », mais il ramène seulement la lésion à l'erreur. Demolombe la ramène à la violence.

Il semble plus exact de la ramener aux vices du consentement en général car elle implique, avons-nous vu, tantôt l'erreur, tantôt le dol, tantôt la violence. C'est en ce sens que se prononcent MM. Baudry-Lacantinerie et Barde, Capitant (1) et Demogue (2).

Portalis et Demolombe, allant plus loin, ramènent même la lésion à une absence partielle de cause, mais ce point de vue plus radical n'est pas à l'abri de la discussion car la prestation qui est la contre-partie et la cause de la prestation de la personne lésée, est bien dans le champ contractuel et a été intégralement

1. *Traité de Droit civil*, t. II, 1921.

2. Ce dernier dans son récent traité *Source des obligations*, t. I, 1923. M. Demogue ramène la lésion, à l'erreur, au dol, à la violence. M. Baudry-Lacantinerie et Capitant à l'erreur et à la violence. Peu importe, le dol avons-nous vu n'est qu'un genre spécial d'erreur provoquée ou développée par l'autre partie.

fournie. Juridiquement, le but immédiat visé par la personne lésée a bien été atteint en totalité, et il n'y a donc pas absence partielle de cause au sens strictement juridique.

Quoi qu'il en soit, le droit admet que le fait objectif de la lésion peut constituer la *révélation* du fait subjectif du vice du consentement. Il établit donc une *présomption d'un fait connu : la lésion ; il induit parfois un fait auparavant inconnu¹ : le vice du consentement.*

Comme les présomptions, toujours dangereuses, peuvent ici porter atteinte à la parole donnée et à la stabilité des relations juridiques, le droit particulièrement prudent n'admet en l'espèce ces présomptions que lorsqu'elles sont graves, précises ; lorsque la révélation du vice apparaît évidente ou probable : par exemple il présume le vice du fait du grand écart entre les valeurs des prestations — de l'importance que le contractant attachait à la chose abandonnée — de l'âge du contractant qui le rend accessible aux passions et moins armé contre la violence, etc., etc... — de la nature du contrat qui requiert plus ou moins l'égalité des prestations — des besoins du contractant, de la nécessité dans laquelle il se trouve.

Ces présomptions varient donc avec les temps, les circonstances, l'âge, la condition des contractants et la nature des contrats.

Simple moyens pour parvenir à la vérité juridique, elles ne sont pas intangibles.

II. — *Les dispositions de la loi d'exception (1) en regard des principes et des textes de droit positif sur les effets de la : « lésion » :*

La loi d'exception. — La proposition de loi votée le 27 mars 1923 par la Chambre prévoit la réduction du loyer en cours de bail, par la Justice si ce loyer dépasse d'un certain taux (75 o/o à Paris) le loyer de 1914.

La loi du 9 mars 1918 décide que pendant les prorogations légales le loyer ne peut être augmenté.

Les lois des 1^{er} mars 1921, 16 juillet 1921, 6 janvier 1922, 31 mars 1922 décident que pendant les prorogations judiciaires, le loyer sera tarifé par le juge.

1. Nous avons déjà noté que la lésion n'expliquait quant aux prorogations, que la notion de la tarification en soi et non pas le maintien forcé en possession malgré l'expiration du bail. Nous insistons encore sur ce point et n'étudions ici que le fait même de la tarification du loyer.

Le Code civil. — Ces applications de la lésion ne sont certes pas visées par des textes spéciaux du Code civil. Ce dernier ne consacre formellement la rescision pour cause de lésion que dans des hypothèses déterminées qui ne sont pas les nôtres : En effet, l'article 1178 du Code civil dispose : « la lésion ne vicie les conventions que *dans certains contrats ou à l'égard de certaines personnes.* »

La simple lésion ne joue d'une façon générale qu'à l'égard des mineurs (art. 1305 et suiv.).

Pour les majeurs, au contraire, la lésion ne joue que dans certains contrats et sous certaines conditions limitativement déterminés par la loi (acceptation de succession rescindable pour lésion de plus de $1/2$ s'il y a découverte d'un testament (art. 787).

Le partage et le partage d'ascendant, rescindables pour lésion de plus de $1/4$ (article 857 et 1079) ;

La vente d'immeubles rescindable pour lésion de plus des $7/12$. Certaines conventions d'exclusion des bénéfices ou des pertes dans la société (art. 1855).

Le bail n'est pas rescindable pour cause de lésion. Il y a plus. Lors de la discussion du projet du Code civil, Portalis a déclaré nettement suivre la tradition de l'ancien droit qui n'admettait pas la rescision des baux pour cause de lésion.

La loi d'exception en contradiction sur ce point avec le code et la tradition paraît donc dénuée de fondement juridique. Mais l'apparence est trompeuse : tirer d'ores et déjà une telle conclusion serait se contenter d'une vue rapide et superficielle des choses.

Nous pensons au contraire que la loi d'exception nettement en marge des applications que fait le code de la théorie de la lésion, s'inspire néanmoins, en cette matière, des mêmes principes que lui. Selon les temps, les circonstances, un même principe juridique peut engendrer des applications pratiques différentes presque opposées qui n'en ont pas moins une source unique. On conçoit d'ailleurs à merveille, *a priori*, que la même théorie de la lésion dont la base est économique ne produise pas les mêmes résultats en 1804 et dans un cadre normal que 100 ans après au sein du plus grand bouleversement économique et social qu'ait enregistré l'histoire.

Sachons donc nous élever au-dessus de l'exégèse des textes et cherchons à pénétrer leur sens profond en remontant à leurs sources même de vie.

La lésion, avons-nous vu, n'est une cause de rescision du

contrat que lorsqu'elle est considérée comme étant la révélation d'un vice du consentement. Cette révélation résulte juridiquement du simple jeu de présomptions légales. De ce fait que la lésion a été lors du contrat, contemporaine de certains éléments, la loi induit qu'il y a eu vice du consentement. Ces éléments font présumer le vice ; ils suffisent pour le *révéler juridiquement*.

Quels sont donc ces éléments contemporains du contrat emportant lésion, présomptions légales des vices du consentement ?

Ils sont, nous allons le voir, extrêmement variables selon les temps et les circonstances.

Montrons tout d'abord que d'une façon générale, ils peuvent se rapporter surtout : à l'âge des contractants ; à l'importance sociale et individuelle que représente l'objet de la prestation fournie par la partie lésée ; au degré plus ou moins intense d'utilité et de nécessité que représente, pour la partie lésée, la prestation de l'autre partie ; à la différence profonde de condition et au lieu de dépendance et de subordination existant entre les parties ; à la multiplication des échanges, enfin à l'importance même de la lésion.

Un mineur qui est censé posséder moins de maturité d'esprit et de force de caractère qu'un homme déjà rompu aux exigences et aux épreuves de la vie, sera, partant, censé avoir été facilement victime d'erreur de violence et de dol lorsqu'il se sera laissé léser. L'élément minorité fera donc présumer ici le vice du consentement d'une façon générale et absolue.

Un individu sain d'esprit n'a en principe aucune raison valable d'abandonner à vil prix une chose à laquelle il tient ou est censé tenir beaucoup, par exemple : le domaine paternel. Cet élément d'importance individuelle ou sociale de la chose fournie, fera donc (jointe au fait de lésion) présumer le vice du consentement.

Si, en sens inverse, un individu, ayant un besoin urgent de la prestation de son co-contractant, la paie très cher quoiqu'elle soit de peu de valeur ; le grand degré de nécessité, contemporain de la lésion, fera présumer la contrainte morale.

On voit de même que la différence de condition, le lien de dépendance existant entre les contractants, la multiplication inouïe des échanges qui empêchent de se renseigner sérieusement, sont des éléments qui joints à la lésion peuvent faire présumer, violence, dol ou erreur.

Enfin un élément distinct : l'importance même de la lésion, sera selon son taux, révélateur du vice du consentement.

Il faut remarquer de plus que ces divers éléments peuvent coexister et se combiner.

Cela posé, un fait s'impose immédiatement à l'esprit : Ces éléments joints à la lésion, révélateurs du vice et constitutifs des présomptions légales, sont (sauf peut-être l'âge des contractants) extrêmement variables selon le temps, les circonstances, en un mot le cadre économique et social. En conséquence, le contenu des présomptions légales entraînant rescision pour cause de lésion pourra varier aussi. La loi, tout en restant toujours fidèle aux mêmes principes, pourra donc logiquement, créer des présomptions nouvelles, et rescinder pour cause de lésion des contrats dont elle interdisait autrefois la rescision. Ce point étant acquis, suivons l'évolution qui s'est produite :

Le Code civil de 1804 a admis le principe de la rescision pour cause de lésion lorsque la lésion implique vice du consentement. Cette règle n'est pas douteuse. Le magistral et éloquent rapport de Portalis (Exposé des motifs du Code civil. Fenet, t. XIV) en fait foi ; Bigot, Préameneu et Tronchet se rangèrent d'ailleurs à l'avis de Portalis.

Portalis va même plus loin : Il paraît d'une part baser la rescision pour cause de lésion sur : « les idées du juste et de l'injuste qui précèdent les conventions et doivent en diriger les pactes » et « sur les règles immuables de l'équité naturelle » qui sont des notions beaucoup plus larges. D'autre part, il fait aussi reposer le fait lui-même de la lésion (abstraction faite du vice du consentement) sur l'absence partielle en cause.

Mais, tenons-nous-en au critérium de la révélation des vices du consentement par le simple jeu de présomptions légales.

Nous sommes en 1804, en pleine doctrine individualiste. Les jurisconsultes veulent réagir contre les abus de la rescision pour lésion, consacrée aussi par l'ancien droit. Portalis, signale lui-même les inconvénients de la rescision (troubles graves apportés dans les transactions) et vise à les éviter. De plus le code est le droit commun ; il est fait pour une période normale au point de vue économique et social.

On présume donc, et en partie fort justement (sauf en ce qui concerne les mineurs protégés de façon absolue), que le Français de 1804 ne peut ou ne doit se laisser léser par erreur, dol ou violence, que dans des circonstances exceptionnelles (1).

1. Nous ne parlons pas des cas de rescision pour lésion dans les partages et successions. La lésion ici, n'a pas besoin d'impliquer vice de

Et tout d'abord, on ne s'intéresse pas aux contrats portant sur des meubles. La maxime : *res mobilis, res vilis* domine tout le Code civil. Elle était d'ailleurs en partie vraie à cette époque. Les meubles, pense-t-on, ne peuvent présenter pour un individu une importance telle qu'on puisse présumer que lorsqu'il le cède à vil prix il agit sous l'empire de la contrainte ou de l'erreur et que lorsqu'il les achète à un prix exagéré il y est contraint par une nécessité impérieuse.

Les contrats portant sur immeubles, eux-mêmes, n'ont pas été protégés par la loi d'une manière générale.

Sont d'abord écartés tous les contrats qui ne visent que la jouissance ou le simple usage de la chose, partant toutes les locations.

En 1804, l'immense majorité de la population était rurale et à ce titre propriétaire en général des logements qu'elle occupait. Pour cette majorité propriétaire, le bail faisait figure soit d'une spéculation soit d'une fantaisie. Quant à la minorité qui avait à se loger, elle était censée, étant donné la période normale et le jeu non faussé de la loi de l'offre et de la demande, pouvoir trouver des logements à bon compte et les trouvait effectivement. La lésion pour elle n'impliquait en principe que faute impardonnable ou fantaisie, et non contrainte, vice du consentement.

Ainsi donc, en principe, ni pour le propriétaire ni pour le locataire, la nécessité ou l'erreur excusable ne poussant pas à supporter de lésion, le contrat de bail ne fait jamais présumer le vice du consentement et n'est pas rescindable pour lésion.

Il en est différemment de la vente d'immeubles qui transfère non la simple jouissance mais la propriété. Et cependant, dans la vente, le vendeur est seul protégé, l'acheteur ne l'est pas. Il n'est pas indispensable, en effet, d'acheter, surtout un immeuble (1) : l'acheteur n'est donc pas censé, s'il y a lésion, avoir été déterminé par une nécessité véritable, ayant contribué à vicier son consentement. Toute autre au contraire est en principe la situation du vendeur lésé. L'immeuble partie la plus solide et la plus stable de la richesse, et fonds sacré de l'héritage de ses pères, a (suppose-t-on) pour le propriétaire une très

consentement. Elle entraîne rescision parce qu'elle viole l'égalité des partages, principe supérieur auquel d'ailleurs la Révolution a donné plus d'importance et d'ampleur. Le vrai siège de la matière est la rescision en matière de vente ; c'est sur ce sujet que fut présenté le rapport de Portalis.

1. Surtout à l'époque du Code civil où les grandes sociétés ne sont pas encore créées, et où les transactions immobilières sont rares.

grande valeur ; s'il s'en dessaisit en se lésant très fort, on présume qu'il n'a pu céder ici qu'à une nécessité impérieuse ou à une erreur funeste viciant fortement son consentement. La loi protège énergiquement ce malheureux en décidant que la vente d'immeuble emportant lésion de plus des $\frac{7}{12}$ fait présumer le vice du consentement.

Les exigences de la grande industrie n'existant pas encore, on ne songe pas à protéger les contrats ayant pour objet des services.

Ainsi donc, si la rescision du bail pour cause de lésion n'est pas admise, en faveur du locataire, par le Code civil, qui pose pourtant le principe même de la rescision quand la lésion révèle un vice du consentement, c'est que l'état économique et social du temps présent et des périodes normales alors prévisibles implique la facilité de se loger à des prix abordables. La loi est donc en droit de supposer que le locataire lésé n'a pas été poussé à accepter le bail par une nécessité irrésistible et que partant son consentement n'a pas été vicié.

Tout au contraire, nous voyons clairement que d'après la règle du Code civil, ce code lui-même eut statué tout autrement dans l'hypothèse inverse. Il conduit en conséquence à rescinder pour cause de lésion un bail à prix exagéré accepté par le locataire sous la pression d'une nécessité irrésistible, pouvant emporter contrainte morale et faisant présumer vice du consentement.

Or de 1918 à 1922 cette nécessité irrésistible pouvant entraîner contrainte morale et vice du consentement du locataire lésé, qui n'existait pas en général en 1804, existe à n'en pas douter ; elle découle d'un fait indéniable, universel, l'extrême difficulté de se loger. Le locataire n'est en réalité pas libre de louer ou de ne pas louer ; il cède à la menace brutale inéluctable des faits, exploitée par le bailleur qui lui laisse entendre : « je vous laisse à la rue, vous, votre vieille mère, et vos petits enfants, si vous ne payez pas ce loyer forcé ». Il y a là une violence morale terrible, devant laquelle le locataire s'incline. Mais de toute évidence un tel consentement est vicié.

La loi d'exception, usant donc du pouvoir que lui donnait le code (1) lui-même ou ses principes, crée, par application même de ces derniers, une *présomption légale en harmonie avec les faits* : l'extrême difficulté de se loger fait présumer que le con-

1. Ce code lui-même dit que la rescision pour lésion ne joue qu'à l'égard de certains contrats déterminés. Il appartient à la loi de déterminer ces contrats.

sentement du locataire a été vicié, lorsqu'un bail est entaché de lésion à son préjudice.

Il est évident que, depuis 1804, le fondement individualiste du droit privé a été quelque peu ébranlé et que l'extension de la rescision pour lésion peut aussi s'expliquer en partie autrement que par la théorie des vices du consentement, par la socialisation progressive du droit, par exemple. Néanmoins la théorie des vices du consentement nous paraît jouer ici sans conteste et suffire à justifier dans leurs grandes lignes les solutions de la loi d'exception (1).

Dans l'application, il faut noter toutefois quelques différences sensibles entre le code et la loi d'exception.

Soit tout d'abord, la réduction de loyer en cours de bail : la lésion constatée ne donne pas lieu à rescision, mais à simple réduction du loyer au profit du locataire lésé. Au contraire, dans le système du code, la partie lésée ne peut que demander la rescision ; c'est la partie coupable qui peut seule (*in facultate solutionis*) payer le juste prix. Cette différence n'est pas absolument essentielle et ne touche pas au principe. Néanmoins elle est importante et s'explique par le bouleversement économique. Il faut au locataire lésé un logement au juste prix et non une résiliation qui le jetterait dehors, ce qu'il redoute plus que tout. La loi modifiant donc le montant de l'obligation, la proportionne à la prestation fournie en supprimant ainsi la lésion. La lésion maintient ici le contrat en le transformant au lieu de le faire tomber. Cette solution comporte un précédent très ancien venant du droit Romain : Les actions édilitiennes (2) données à l'acheteur lésé dans une vente d'esclaves ou d'animaux, lui permettait à son gré soit de faire résoudre le contrat (*actio redhibitoria*) soit de ne payer que le juste prix (*actio aestimatoria, quanti minoris*). Il n'est pas douteux que dans leur dernier état, la simple lésion révélatrice du dol conférait le bénéfice de ces actions d'abord uniquement basées sur le dol proprement dit (3).

Si nous passons au fait même de la tarification du loyer pendant la période de prorogation, nous relevons entre les effets traditionnels de la lésion, et ceux que lui confère la loi d'exception

1. Nous ne croyons pas avoir besoin de faire appel (pour justifier ces effets de la lésion) aux théories modernes qui renversent le fondement traditionnel et individualiste du droit privé, et font des contrats (Duguit-Demogue) : *Des actes de coopération sociale sous le contrôle de la loi* (Doctrines « solidaristes »).

2. 3. Nous verrons, d'ailleurs, qu'il existe en ce sens des précédents plus récents.

tion une différence plus importante et plus significative encore. Elle touche à l'existence même du fait matériel de lésion.

Pour qu'il y ait rescision pour cause de lésion selon la théorie classique, il faut que le fait même de la lésion soit constaté, que le contrat ait donc été passé. Ce qui est présumé c'est le vice que la lésion paraît révéler, mais pas le fait [de lésion en soi. Or, la loi d'exception présume ici l'existence du fait même de la lésion. En effet, en matière de prorogation (obligatoire pour le propriétaire), il n'y a pas eu bail nouveau donnant lieu à lésion ; la loi ne peut donc constater. De ce que les loyers deviennent universellement exagérés, elle induit que le locataire serait lésé si le nouveau bail était librement consenti, par le propriétaire. Elle présume à l'avance cette lésion et, tarifie d'office, pour en prévenir les effets. La théorie de la lésion qui avait un *effet purement curatif*, a donc un *effet préventif*. Cette prévision indique que la partie contractante doit être énergiquement protégée et qu'une contrainte particulièrement dangereuse pèserait sur elle. Ce nouveau mode de procéder, plus radical et efficace que l'ancien, ne contrevient cependant pas aux principes traditionnels qui admettaient le rôle très large de la présomption ; il en étend seulement (un peu dangereusement et arbitrairement à coup sûr), le champ d'application. Nous verrons d'ailleurs que la loi de 1918 n'a pas complètement innové sur ce point et que des précédents exceptionnels existent dans le Code lui-même comme dans le Droit privé positif du début du *xx^e* siècle.

Les retouches apportées au Code civil, les lois subséquentes, la jurisprudence, consacrent l'extension de la théorie de la lésion

Les lois d'exception de la guerre n'ont pas été les premières à étendre les applications de la théorie de la lésion.

Ainsi, la loi du 3 septembre 1807 fixant à 5 et 6 o/o le taux maximum de l'intérêt conventionnel et prohibant un intérêt supérieur, tend à prévenir la lésion.

L'article 1780 du Code civil, modifié par la loi du 27 décembre 1890, prévient aussi la lésion en frappant de nullité les conventions portant renonciation à des dommages-intérêts dans le contrat de travail.

La loi du 12 mars 1900 réprime les abus commis en matière de vente à crédit des valeurs en bourse.

La loi du 8 juillet 1907 sur la lésion matière de vente de subs-

tances servant à la nourriture du bétail ou d'engrais, donne à l'acheteur lésé une simple action en réduction.

Toutes ces lois s'acheminent dans leurs grandes lignes vers les solutions déjà consacrées par la loi d'exception de la guerre. Elles étendent la théorie de la lésion à des contrats nouveaux se contentent d'un taux plus faible que $7/12$ ou ne le déterminent pas ; présument même parfois l'existence de la lésion en prenant contre elle des mesures préventives.

Certains civilistes, voient là, l'indice d'une réaction générale contre les solutions trop individualistes du Code civil. Ils pensent que le Droit privé actuel se repose de moins en moins sur le fondement traditionnel. Le rôle de l'Etat serait, ainsi, d'assurer l'équitable égalité des contractants dans les transactions multiples de la vie moderne.

Il y a certes dans cette manière de voir une part de vérité indéniable. Par esprit de réaction contre certaines parties de l'ancien droit le Code s'est parfois montré trop individualiste.

Nous croyons cependant que ces applications de la lésion peuvent se ramener, au développement logique des principes du Code dans un milieu économique et social différent. La théorie des vices du consentement, toujours à la base, explique et éclaire ces applications nouvelles.

Les transactions se sont multipliées ; en principe les échanges de tout genre sont devenus pour tous indispensables à la vie ; la grande industrie, la grande culture ont créé une classe subordonnée et de plus en plus nombreuse de travailleurs. Ainsi la véritable nécessité de contracter, dans tous les domaines, devenue plus fréquente ; une crainte légitime qu'a l'employé, devant l'employeur puissant ; une difficulté très grande de se renseigner sur ses cocontractants, font présumer que la lésion sera souvent révélatrice d'un véritable vice du consentement qui aura été contemporain d'elle. Ces présomptions reposent sur de grandes vraisemblances et sont en général bien fondées.

Ajoutons enfin que la jurisprudence, étendant encore les effets de la théorie de la lésion se reconnaît le droit de réduire le salaire des agents d'affaires et les honoraires des médecins (réduction qui d'ailleurs est aussi expliquée par l'absence partielle de cause). Une évolution très sensible se poursuivait donc. La loi d'exception a donc germé dans un terrain tout préparé, favorable à son éclosion et à son développement.

III. — *Bref aperçu historique et de Droit comparé*
Leçons à en tirer

La théorie de la lésion remonte au droit romain qui permet la rescision en général en faveur des mineurs de 25 ans (*in integrum restitutio*).

À l'égard des majeurs, la lésion n'est une cause de rescision que dans certains contrats :

Vente, au cas de *læsio enormis* (lésion d'autre moitié) prévue par une constitution de Dioclétien (*de rescindenda venditione*) ;

Partage, auquel la bonne foi doit toujours présider (Const. Dioclétien, Code 3,38,3) ;

Société, lorsque la fixation des parts de bénéfices avaient été confiées à des tiers (*Dig. pro socio*, 1,79).

Chose intéressante, ces contrats sont ceux que le Code civil prend en considération.

Dans notre ancien droit, la théorie de la lésion s'élargit. Elle est bien fondée sur le vice du consentement. Nos auteurs la qualifient de : *non læsio sed potius deceptio*.

Cujas, Dumoulin, Loysel, Domat, Pothier ainsi que les Parlements des pays de droit écrit et de coutume, considèrent que la lésion blesse l'équité, l'égalité devant présider aux prestations et qu'elle révèle un consentement imparfait, insuffisant.

La lésion est admise dans tous les contrats commutatifs ayant pour objet des immeubles (vente entre autres, échange).

Dans la vente elle peut donner lieu à rescision en faveur de l'acheteur. Le taux doit être de $1/2$ (Beauné et Pothier).

La lésion joue dans tous les partages. Son taux doit atteindre $1/4$.

Pothier admet la rescision même en matière de vente de meubles lorsqu'il s'agit d'objets précieux.

Le bail ne donne en principe pas lieu à rescision sauf dans certaines coutumes (Coutume de Bretagne par exemple) (1).

Sous la Révolution, la loi du 14 Fructidor an III supprime la rescision pour lésion en matière de vente (au milieu de la débâcle des assignats, la valeur réelle ne pouvait être fixée). Peu après cette cause de rescision est rétablie. Elle passe dans le Code civil que nous avons déjà étudié et qui, très individualiste, réagit contre l'ancien droit en restreignant le domaine de la

1. V. à ce sujet : Beaune, *Droit coutumier français, les Contrats*, p. 242, texte et note 1.

lésion. Nous avons vu comment au XIX^e et XX^e siècle le droit français avait à nouveau élargi le domaine de la lésion.

Si nous passons au droit comparé, nous voyons d'une part que certains codes imités du Code civil (Code italien de 1865) admettent plus facilement la lésion en matière de vente, ou sont complétés par des lois qui étendent les effets de la lésion (Code civil belge et lois belges) (1).

En droit anglais, la lésion n'est pas (at law) une cause de rescision, mais dans certains cas nombreux en vertu de l'« equity » le juge peut rescinder des contrats et réduire les clauses pénales.

Les Codes récents, allemand, suisse, autrichien contiennent des dispositions générales beaucoup plus extensives.

L'article 21 du Code fédéral suisse des obligations dispose : « En cas de disproportion évidente, entre la prestation promise par l'une des parties et la contre-prestation de l'autre, la partie lésée peut... déclarer qu'elle résilie le contrat et répéter ce qu'elle a payé, si la lésion a été déterminée par l'exploitation de sa gêne, de sa légèreté ou de son inexpérience. »

L'article 138 du Code civil allemand de 1900 contient une disposition à peu près analogue.

Le Code civil autrichien est encore beaucoup plus général.

« Si dans un contrat synallagmatique, une partie n'a pas reçu une valeur égale à 1/2 de sa propre prestation, elle a le droit de rompre le contrat et de demander la *restitutio in integrum* (art. 934 et 1.060).

Remarque finale. — Cet aperçu fait ressortir l'évolution constante dans le sens de l'extension des effets de la lésion, tant dans les pays à traditions juridiques individualistes à l'image du nôtre, que dans les pays où l'autorité protectrice de l'Etat fait sentir ses pesants effets sur les rapports entre particuliers.

La loi française d'exception (que les circonstances extraordinaires suffiraient seules à expliquer), n'a donc fait que suivre le mouvement général.

SECTION IV

L'Institution de juridictions et de procédures extraordinaires se rattache à la question des tribunaux d'exception :

Ce point ne retiendra pas longtemps notre attention.

Les Commissions arbitrales (loi de 1918), constituent de véri-

1. Le Code espagnol seul restreint les effets de la lésion.

tables tribunaux d'exception, de l'ordre judiciaire, respectant toutes les règles essentielles de la procédure.

Ces tribunaux, ne ressemblent en rien à ces juridictions exceptionnelles de l'ancien régime que pouvait créer l'arbitraire royal (par lettres de *committimus* par exemple) ou à ces cours prévôtales et commissions mixtes de la Restauration ou du Second empire, qui, en marge de l'organisation judiciaire, violaient les règles protectrices de la procédure et tendaient à la réalisation de la fantaisie royale ou d'un but purement politique.

Ces commissions au contraire, peuvent être assimilées aux tribunaux de commerce ou aux conseils des prud'hommes qui ont une compétence spéciale. Ici (et c'est la seule différence importante), le tribunal d'exception est une juridiction temporaire, provisoire, comme le droit qu'elle applique. La procédure est simplifiée à l'image de celle des juridictions d'exception mais plus qu'elle. L'appel, il est vrai, n'est pas possible (on veut éviter la lenteur coutumière), mais le pourvoi en Cassation l'est toujours. Le mode de nomination des juges présente des garanties (1).

Bref ces juridictions créées par une loi, sont de véritables : « tribunaux d'exception », à l'image de ceux que prévoient nos codes. Des différences de détail n'entament pas cette analogie profonde. Sur ce point aussi, la loi d'exception repose donc sur les principes de nos codes.

Il faut noter d'ailleurs que depuis 1921 les lois d'exception confient le règlement de ces litiges aux tribunaux de droit commun (juge de paix, juge des référés, Chambre du Conseil du tribunal civil), mais statuant selon une procédure spéciale et simplifiée.

1. Notons que ce système (assesseurs non profess. ou spécialistes et magistrat professionnel, président) est celui qui est usité en Allemagne pour la composition des tribunaux de commerce et qu'il est très apprécié par des auteurs considérables, notamment par M. Tissier.

CHAPITRE II

LES FONDEMENTS DE DROIT PUBLIC

Etude du rattachement de certains traits dominants de cette législation d'exception à certaines institutions et règles du droit public.

Sect. I. — Le délit de spéculation illicite sur les loyers et « l'article 419 du Code pénal ».

Sect. II. — Les réductions et les exonérations de loyers motivées par l'insolvabilité du locataire et « l'impôt ».

Sect. III. — La prorogation et la « réquisition ».

SECTION I

Le délit de spéculation illicite sur les loyers (l. du 23 octobre 1919 et propos, loi 27 mars 1923), se rattache au délit pénal de spéculation et d'accaparement réprimé par l'article 419 du Code pénal.

Les textes des lois d'exception

L'article 6 de la loi du 23 octobre 1919 dispose : « seront punis des peines portées en l'article 419 du Code pénal, ceux qui, dans un but de spéculation illicite, soit individuellement, soit collectivement, auront provoqué ou tenté de provoquer la hausse du prix des baux à loyers au delà des taux que représentent l'augmentation des charges de la propriété bâtie et la concurrence naturelle et libre du commerce. »

La proposition de loi, rétablissant le délit de spéculation illicite (27 mars 1923), réprime pénalement le fait d'exiger un loyer dépassant de $\frac{1}{4}$ le prix normal fixé par la loi ou la commission paritaire. De ces deux textes, le premier seul se réfère à l'article 419 du Code pénal le second au contraire se reporte à un taux limité. Ces articles n'en sont pas moins tous deux, au même titre, une application médiate de l'article 419 du Code pénal (jamais abrogé).

L'article 419 du Code pénal et son application

Cet article, extrêmement compréhensif, est ainsi conçu : « Tous ceux qui, par des faits faux ou calomnieux semés à dessein dans le public, par des suroffres au prix que demandaient

les vendeurs eux-mêmes par réunion ou coalition entre les principaux détenteurs d'une marchandise ou denrée, tendant à ne pas la vendre ou à ne la vendre qu'à un certain prix, ou qui, par des voies ou moyens frauduleux quelconques, auront opéré la hausse ou la baisse du prix des denrées ou marchandises ou des papiers et effets publics au-dessus et au-dessous des prix qu'auraient déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce, seront punis d'un emprisonnement d'un mois au moins, d'un an au plus et d'une amende de 500 à 10.000 fr. »

Cette disposition répressive, d'une extraordinaire ampleur, a un *fondement moral* et un *fondement économique*. Le Code pénal de 1810 (bien qu'ayant exagéré la répression dans le sens de l'utilité) repose sur la maxime de Beccaria : « punir autant qu'il est juste et autant qu'il est utile. »

Fondement moral. — D'une part, celui qui vend un bien ou un service au delà de son prix normal de son « juste prix » et qui, dans un esprit de lucre et de cupidité, lèse exagérément son semblable pour s'enrichir, commet une mauvaise action qui mérite d'être châtiée. Il s'agit en somme de la *sanction pénale* d'une : *lésion* particulièrement *grave*.

Fondement économique. — D'autre part, ceux qui vendent ou s'entendent pour vendre ou ne pas vendre, par des moyens artificiels, en formant des coalitions ou associations pour accaparer, spéculer, fausser le prix normal, portent atteinte au principe de « la libre concurrence » base fondamentale du régime libéral et individualiste et compromettent gravement ainsi, l'ordre économique et social.

Pendant le courant du xix^e siècle, l'article 419 n'a pas été que rarement appliqué. D'une part, l'esprit d'association sous toutes ses formes, la formation, l'extension des sociétés et groupements professionnels ; d'autre part, le cadre économique normal, mettaient en garde le juriste et le magistrat, contre une rigidité funeste à l'évolution sociale et contre la crainte vaine de dangers chimériques.

La jurisprudence, clairvoyante, fit une distinction entre les transactions ou les groupements poursuivant un but purement économique normal, licite, et celles visant au contraire l'accaparement et la spéculation par l'emploi de moyens frauduleux. Les deuxièmes seuls tombaient sous le coup de l'article 419.

La même distinction, a d'ailleurs été faite en Belgique, en Allemagne et dans les pays anglo-saxons où l'on opère une discrimination très nette, entre les « bons et les mauvais trusts. »

Mais, à la fin du xix^e siècle et au début du xx^e, de puissantes

entreprises industrielles et commerciales devenant de plus en plus dangereuses pour le consommateur et le petit producteur, la menace prévue par l'article 419 devint sérieuse : « de bons esprits pensèrent-ils que la répression de l'accaparement est aujourd'hui encore utile autant que légitime (1). »

Depuis 1885, des projets et des propositions de lois, se sont référés à l'article 419 en s'inspirant de la distinction jurisprudentielle.

Le projet Cruppi de 1911 a servi de base à la loi du 20 avril 1916.

La guerre arrive, la situation économique est bouleversée. Grands et petits, des parasites innombrables profitent du chaos économique pour accaparer et spéculer et contribuent ainsi à accroître encore la dangereuse hausse des prix.

En conséquence les transactions sur les denrées et produits de première nécessité sont surveillées.

Il faut sévir et durement : la dignité et l'utilité nationales l'exigent. La loi du 20 avril 1916 applique l'article 419.

En 1919, l'accaparement et la spéculation sévissent en matière de locations et de baux. Les prix des loyers deviennent tels, les logements si rares qu'il y a là un danger public. La loi du 23 octobre 1919 applique justement l'article 419 et la loi du 20 avril 1916. En effet, au sens économique les : denrées » « marchandises » sont des « biens ». L'article 419 punit d'une façon générale l'accaparement, la spéculation sur les « biens ».

D'autre part, avons-nous vu la répression pénale d'une demande d'un loyer exagéré en temps de crise des logements, peut s'expliquer par une idée morale : constituer la sanction la plus énergique de la « lésion » lorsque cette dernière revêt un caractère particulièrement odieux.

La lésion en effet entraîne parfois des sanctions pénales, d'après le Code pénal lui-même.

Ainsi, le Code punit, l'usure habituelle qui n'est qu'une forme de lésion. Il punit aussi : « l'abus des besoins, des faiblesses ou des passions d'un mineur » (art. 406). Ce dernier article n'est que la sanction d'une lésion particulièrement odieuse, qui s'ajoute à la sanction civile (action en rescision art. 1305, C. civ.).

Fait curieux, la proposition de loi du 27 mars 1923 qui rétablit la spéculation illicite en matière de loyers prévoit, à l'exemple

1. Garçon, *Code pénal annoté*, sous article 419, n° 9. Utile et « légitime », c'est toujours la maxime : « punir autant qu'il est juste et autant qu'il est utile. »

des articles 406 du Code pénal et 1305 du Code civil, une sanction pénale (amende) et une sanction civile (rescision par le juge, en bail et réduction du loyer au prix normal). En 1923 en effet, le locataire parisien si odieusement exploité n'a-t-il pas, sur ce point : « des besoins, des faiblesses, des passions » contre lesquels il mérite d'être mis en garde et protégé tout à l'instar d'un mineur ? (1)

Bref aperçu historique et conclusion. — Il y a longtemps que l'accaparement, la spéculation sur les « biens », nécessaires ; que la lésion exagérée et odieuse, sont réprimées pénalement, tant à cause du danger social qu'elles entraînent que de l'immoralité qu'elles impliquent (2).

Les canonistes du moyen âge dont les théories profondes, ingénieuses, élevées ont exercé une grande influence sur le perfectionnement juridique, réprouvent le dépassement exagéré « du juste prix ». Ils admettent avec notre ancien droit que l'Etat doit parfois fixer les prix et sévir (3). Nos rois rendirent d'innombrables édits réprimant la spéculation et l'accaparement. Le droit intermédiaire fut encore plus sévère qu'eux, dans les périodes tragiques de crise.

Les lois de 1919 et 1923 reposent donc à la fois et sur le Code pénal et sur une longue tradition juridique.

SECTION II

Les réductions et exonérations totales de loyers, motivées par l'insolvabilité de certains locataires, se rattachent à l'institution d'un « impôt » spécial et extraordinaire (pesant en particulier et en partie sur les propriétaires d'immeubles), et prélevé par l'Etat de façon détournée, pour assurer le fonctionnement d'une sorte de service d'assistance publique en faveur des locataires réputés malheureux et de bonne foi.

I. — *Rappel et analyse des dispositions essentielles de la loi d'exception du 9 mars 1918*

La loi fait subir au propriétaire en totalité ou en partie les risques d'insolvabilité du locataire, nés de la guerre.

D'une part, l'article 14 de la loi, dispose que : *il pourra être*

1 V. le célèbre rapport de Portalis déjà cité (Fenet t. XIV). Il est dit qu'un mineur ne devient pas infaillible : « dès l'instant métaphysique de sa majorité », et que le majeur, doit, lui aussi, être protégé.

2 V. sur cet historique l'intéressant et substantiel ouvrage de M. Sallard (aujourd'hui procureur général à Besançon) : *La Spéculation illécite*, 1921.

3. « Cette confiance dans l'autorité qui fut (pour le peuple) la première forme de l'espoir d'une justice plus grande. » V. De Tardes, *l'idée du juste prix*, p. 33.

accordé des réductions de prix, pouvant aller à titre exceptionnel, jusqu'à l'exonération totale, au locataire... qui justifiera d'avoir été privé par suite de la guerre soit... soit d'une notable partie des ressources sur lesquelles il pouvait compter pour faire face au paiement du loyer.

D'autre part, l'article 18 décide que pendant la période d'exonération et de réduction accordée, le locataire est maintenu en possession des lieux loués.

L'article 29 décide que les propriétaires et certains logeurs en garni, dont le revenu est inférieur à un certain prix, ayant des locataires bénéficiant d'exonérations ou de réductions de loyers, seront indemnisés par l'Etat jusqu'à concurrence de 50 o/o du *montant* de ces réductions ou exonérations.

Les propriétaires dont le revenu total dépasse le taux prévu par la loi, n'ont droit à aucune indemnité.

Résumons maintenant l'essentiel de ces dispositions et précisons en le sens et la portée :

La loi d'exception autorise parfois le locataire insolvable ou réputé tel, du fait de la guerre, à ne pas payer son loyer ou à n'en payer qu'une partie bien qu'il jouisse entièrement ou suffisamment des lieux loués. Elle oblige néanmoins le propriétaire à le conserver dans les dits lieux moyennant une simple indemnisation partielle et future des pertes de loyer par l'Etat ou même parfois, sans aucune indemnisation.

II. — De l'impossibilité de rattacher ces dispositions à une théorie juridique de droit privé

Nous avons déjà signalé cette impossibilité. L'examen et la réflexion la confirment.

Sur quelle théorie juridique du droit des obligations par exemple, fonder ces réductions et exonérations ?

Pas sur celle du terme et délai de grâce assurément ! Il s'agit ici non d'une modalité n'affectant que l'exigibilité de l'obligation (recul de la date d'exigibilité) mais bien d'une transformation du montant même de l'obligation (réduction) ou même de la suppression radicale (exonération totale).

Pas davantage sur celle de la lésion entraînant rescision ou réduction de l'obligation ! Si quelqu'un est « lésé » c'est le propriétaire qui fait toujours « jouir » le locataire alors que ce dernier ne le paie que partiellement ou ne le paie pas du tout.

Pas plus enfin sur celle de la « cause » : Il n'y a pas dans ce cas absence totale ou partielle de cause comme dans la pre-

mière hypothèse déjà examinée de l'article 14 de la loi de 1918 puisque le locataire jouit de la chose louée selon les prévisions du bail (1). Néanmoins, il ne paie pas son loyer ou ne paie qu'un loyer réduit. Nous sommes en présence d'un contrat reposant sur une cause complète, licite, suffisante, dans lequel le consentement n'a été infecté d'aucun vice. La Convention devrait véritablement : « faire la loi des parties » selon la théorie des obligations. C'est pourtant le contraire qui se produit : De par une loi spéciale, l'un des contractants se voit forcé de remplir intégralement ses obligations, tandis que l'autre partie ne les remplit plus du tout ou ne les remplit que partiellement.

Le droit privé traditionnel ne peut expliquer un tel résultat.

La puissance publique intervient ici contrairement aux règles fondamentales du droit privé et fait pencher la balance en faveur du locataire. N'y a-t-il pas lieu de se demander si une institution de droit public ne peut venir expliquer cette intervention intempestive et ce renversement du droit commun ?

III. — *Les dispositions de la loi d'exception se rattachent ici à une institution fondamentale de droit public : « l'Impôt »*

Ici, la loi, en effet, exige toujours du propriétaire un sacrifice pécuniaire extraordinaire et exorbitant. Son étendue est différente selon que l'Etat rembourse ou ne rembourse pas la moitié de la fraction des loyers perdus. Mais ce remboursement diminue seulement le sacrifice net : il ne le supprime pas.

1. Il faut noter néanmoins, que malgré la distinction nette et rigide que fait l'article 14 (soit... soit...) entre les réductions motivées par l'inutilisation partielle ou totale, et celles qui sont motivées par l'insolvabilité seule, des combinaisons peuvent se produire. Les deux genres de motifs de réduction (inutilisation fortuite et insolvabilité) peuvent coexister et se combiner chez le même locataire. Alors, la réduction sera à la fois fondée et sur l'absence partielle de cause et sur le fondement nouveau dont nous étudions ici la nature juridique. Il n'en reste pas moins vrai, dans cette hypothèse même, que si l'on isole idéalement la part de réduction ou exonération motivée par l'insolvabilité, le fondement juridique total de cette part de réduction, et le fondement juridique partiel de l'ensemble de la réduction, ne reposeront pas sur l'absence partielle de cause et qu'il faut les expliquer autrement que par la théorie de la cause.

D'ailleurs, même au point de vue pratique, il est une preuve que la loi a entendu prévoir dans son titre II (art. 14 et suiv.) des cas dans lesquelles la réduction ou l'exonération n'était fondée que sur l'insolvabilité et par suite sur une absence de cause :

D'une part en effet, certaines catégories de locataire bénéficiant d'exonérations de plein droit, restés dans les lieux loués non à usage professionnel (réfugiés, familles nombreuses) retirent par définition une utilité complète de la chose louée. L'exonération ne peut donc être fon-

En effet, soit deux propriétaires parisiens. Tous les deux ont chacun un locataire à 5.000 francs exonéré de 50 o/o soit de 2.500 francs. Le premier propriétaire a un revenu total inférieur à 10.000 francs par an ; le deuxième propriétaire un revenu supérieur à 10.000 francs (revenu compté pour l'impôt sur le revenu).

L'Etat, d'après la loi de 1918, rembourse au premier propriétaire 50 o/o du montant des loyers perdus du fait de l'exonération, soit : 1.250 francs ; elle exige donc de lui un sacrifice net de 1.250 francs (hypothèse la plus favorable au propriétaire).

Au contraire il ne rembourse rien du tout au deuxième propriétaire qui perd le montant total de l'exonération ; elle exige de lui un sacrifice net de 2.500 francs.

Dans ces deux cas types, dans tous les cas, la loi exige du propriétaire en faveur du locataire une part plus ou moins grande de sacrifice pécuniaire net, dont le montant est égal soit à une fraction soit même à la totalité du loyer perdu.

Voilà la constatation brutale indéniable. Voilà le fait. Comment le droit peut-il l'expliquer ? Quelle est au demeurant la nature juridique de ce sacrifice ? Par quel procédé, par quel mécanisme direct ou détourné peu importe, est-il imposé par l'Etat ? Telles sont les questions que nous avons à résoudre.

Selon nous, ce sacrifice pécuniaire net, plus ou moins étendu, que l'Etat impose au propriétaire est un *céritable impôt détourné* qui frappe ce dernier.

En effet, l'impôt, au sens large du mot, n'est pas autre chose qu'un sacrifice pécuniaire net imposé par une loi à l'individu dans l'intérêt commun.

La forme de ce sacrifice net, le mécanisme par lequel il est imposé, le degré plus ou moins grand de justice et l'utilité sociale, du principe sur lequel il repose, etc. etc., sont des éléments variables et au demeurant accessoires dont la diversité n'entame en rien l'existence même de l'impôt qu'il implique.

A ce sujet, nous nous reportons à un passage de notre thèse de doctorat : *La nature juridique de la réquisition militaire*. Paris, 1920, page 417 ainsi conçu :

dée ici que sur l'insolvabilité non sur l'absence de cause (effectivement ces locataires sont pauvres, reçoivent des secours, ont de très faibles loyers, etc.).

De plus, les conditions autorisant la réduction et l'exonération prévues par les articles 14 et suivants ne sont pas les mêmes que celles qui autorisaient la résiliation et ne l'autorisent pas. On présume donc que le locataire ne veut pas résilier parce qu'il jouit suffisamment de la chose louée.

« Ainsi que l'ont fait remarquer avec leur maîtrise habituelle, MM. Stourm et Leroy-Beaulieu, on a, ces derniers temps surtout, singulièrement abusé de la signification du mot impôt. On a vu en réalité, dans l'impôt, non ce qu'il est mais ce qu'il devrait être au point de vue philosophique et social. Cette conception, provient d'une erreur et d'une auto-suggestion. Pour définir exactement l'impôt, institution qui existe et fonctionne, il faut commencer par voir ce qu'il est. Ensuite, il n'est certainement pas défendu de penser à ce qu'il devrait être ; mais introduire dans une définition un caractère hypothétique qu'il serait désirable de voir exister n'est pas scientifique et partant pas juridique. Une définition doit refléter l'institution existante et non les pensées de réforme de celui qui définit. Les définitions de l'impôt que nous emprunterons et citerons seront toutes basées sur ce principe. »

Et, nous citons quelques définitions de l'impôt, par exemple :

« L'impôt est la contribution de tous les membres de la Société ou d'une partie de ses membres aux dépenses du gouvernement » (Adam-Smith)

et « l'impôt est purement et simplement une contribution soit directe soit dissimulée que la puissance publique exige des citoyens pour subvenir aux dépenses du gouvernement » (Leroy-Beaulieu)

et encore :

« L'impôt est un prélèvement sur les facultés individuelles des contribuables pour subvenir aux besoins des services publics » (Stourm).

Ces définitions de l'illustre écossais et d'économistes de talent conviennent, nous allons le voir, à l'impôt spécial extraordinaire dont nous allons décrire le mécanisme.

Que fait l'Etat en exonérant totalement ou partiellement certains locataires malheureux et de bonne foi ou réputés tels, et en décidant de rembourser au propriétaire une partie du montant des exonérations ? Il crée, tout simplement, un service nouveau d'assistance publique au profit de certains locataires. Constatant que certains locataires intéressants ou réputés tels, sont incapables de payer eux-mêmes leur loyer, il estime qu'il n'est ni humain ni politique de les jeter à la rue. Il décide donc de les maintenir en possession des lieux loués. A cet effet, il paie au propriétaire, à la place des locataires, la part brute de loyer qu'ils sont incapables de payer eux-mêmes.

Mais, les dépenses de ce service nouveau d'assistance publique aux locataires malheureux (paiement par l'Etat, à leurs bail-

leurs de la part brute de loyer qu'ils ne peuvent payer), nécessitent la création de recettes publiques nouvelles et correspondantes.

Un impôt (recette publique, par excellence) va faire face à ces dépenses. Théoriquement, on peut concevoir, que le revenu total de cet impôt est, en entier, consacré à rembourser au propriétaire le montant des exonérations, donc, la part brute des loyers perdus par lui. Le revenu total de cet impôt est donc égal théoriquement à la part de loyer perdue (cela si l'on envisage le cas, isolé par la pensée, des rapports entre un propriétaire et un locataire).

Si par exemple le locataire a été exonéré de 2.500 francs, le propriétaire a perdu 2.500 francs. La loi décide de rembourser au propriétaire la part brute de 2.500 francs. Le revenu de l'impôt total affecté à cette dépense est de 2.500 francs.

Mais sur qui va porter cet impôt de 2.500 francs dont le revenu total brut est attribué au propriétaire pour remboursement de loyers?

Ici la loi distingue : Elle fait porter l'impôt sur deux catégories de contribuables. La moitié de cet impôt (50 o/o) soit 1.250 fr. est fourni par l'ensemble des citoyens français à l'exception du propriétaire et réparti entre eux. L'autre moitié de l'impôt au contraire (50 o/o) soit 1.250 francs également, est fournie par le propriétaire lui-même et pèse uniquement sur lui.

En fin de compte : le revenu total de l'impôt 100 o/o, 2.500 fr. égal à la perte de loyer est attribué comme recette brute au propriétaire ; mais, comme ce dernier a été frappé par cet impôt pour une proportion de 50 o/o, il ne lui reste comme *recette nette* que 50 o/o de la recette brute de l'impôt, soit 1.250 fr. égale à la moitié de sa perte de loyer ou à la moitié de l'exonération (part nette qui constitue l'indemnité pour perte de loyers que la loi lui alloue).

Au cas où le revenu total du propriétaire dépasse un certain taux (10.000 francs par an à Paris) rien n'est remboursé par l'Etat au propriétaire. La perte totale de loyers demeure à sa charge. Ici, l'impôt destiné au remboursement de la perte de loyer pèse en entier (100 o/o) sur le propriétaire, qui en définitive ne reçoit rien du tout. Il devait recevoir 2.500 francs, revenu de l'impôt qu'il paie lui-même en totalité ; il ne reçoit rien. Cette hypothèse est un *cas limite extrême*.

La conception de cet impôt spécial, extraordinaire et de son mécanisme explique le sacrifice net supporté par le propriétaire. Elle n'est pas contradictoire : Pour l'Etat, exiger de cer-

tains créanciers (les propriétaires) le sacrifice net d'une part de leurs créances sur leurs débiteurs (les locataires) dont on assure ainsi le logement par voie d'autorité, équivalent à frapper ces créanciers d'un impôt détourné dont le montant destiné à « l'assistance publique », égale celui de la part sacrifiée des créances.

Cet impôt répond aux seules conditions exigées par les définitions si autorisées, données plus haut. Il est la « contribution des membres de la société ou d'une partie de ces membres (les propriétaires) aux dépenses du gouvernement ».

C'est une « contribution dissimulée » (à n'en pas douter) mais une contribution tout de même ! Il assure : « le fonctionnement d'un véritable service public nouveau, l'assistance publique, accordée à certains locataires malheureux et de bonne foi ou réputés tels. » Ajoutons encore, chose importante, que, de plus, c'est un impôt pécuniaire (1) et établi par une loi conformément à la constitution et aux principes du droit public.

Evidemment c'est un impôt extraordinaire de guerre (2), mais c'est un véritable impôt.

Est-il juste, est-il équitable, justement réparti ? Toutes ces questions touchent aux qualités de l'impôt et non à son existence et nous n'avons pas à les examiner pour le moment.

Remarquons simplement que le fait que l'impôt frappe durement la fortune immobilière, chose fixe, apparente, impossible à dissimuler, n'est pas chose nouvelle. Remarquons aussi que l'impôt progressif est de plus en plus à la mode et qu'il est préconisé par de savants auteurs : Or, ici, l'impôt, est même plus que progressif ; il s'inspire en tout cas de la théorie qui fonde la progressivité : avantager les petites fortunes au détriment des fortunes plus élevées (le propriétaire dont le revenu est faible reçoit quelque chose en compensation de ses pertes de loyer, c'est-à-dire, n'est frappé par l'impôt que jusqu'à concurrence de 50 o/o. Le propriétaire dont le revenu est plus élevé ne reçoit aucune compensation c'est-à-dire supporte l'impôt en totalité 100 o/o).

1. Il y a eu des impôts en nature, très exceptionnellement, il peut y en avoir encore. Nous verrons que la réquisition en est un.

2. Il y a d'autres impôts extraordinaires de guerre (bénéfices de guerre p. ex.).

SECTION III

La prorogation légale ou judiciaire de la location expirée, au prix fixé par la loi ou le juge et pour un temps déterminé est une « réquisition » des immeubles opérée par la Puissance publique qui assure le fonctionnement d'une sorte de service public né de nécessités exceptionnelles : « le service du logement ».

I. — *Les dispositions des lois d'exception sur les prorogations*

La prorogation de la location expirée est *imposée* au bailleur par la loi ou le juge lorsque le locataire se trouve dans certaines conditions. Elle est donc exclusive de toute idée d'accord entre les parties. Sa durée, le prix du loyer sont également imposés (1).

II. — *De l'impossibilité de rattacher la prorogation à une théorie de droit privé*

Cette impossibilité paraît évidente.

En effet : le contrat est expiré : propriétaire et locataire ne sont plus liés par aucun lien contractuel. Le premier, donc, reprend la disposition complète de son immeuble et devrait être libre d'en disposer. Cependant, la loi oblige le propriétaire à loger de force le locataire.

Il y a donc une atteinte portée à la liberté individuelle, une contrainte que la puissance publique fait peser sur le propriétaire qu'elle oblige en fait à passer bail malgré lui.

Le droit privé français et traditionnel (2) ne peut expliquer ce résultat qui conduit à la négation même de la notion classique de la propriété.

On ne peut expliquer la prorogation considérée en elle-même, par la théorie de la lésion. En effet, il faudrait, pour ce, présumer qu'il y aurait eu location nouvelle à un prix exagéré. Or, souvent la prorogation est accordée lorsque le propriétaire se refuse à passer bail. La théorie de la lésion ne

1. Les prorogations qu'on nomme « conventionnelles » (fait que le propriétaire sous la menace de la loi accorde au locataire par une prolongation de la location les avantages de la prorogation légale ou judiciaire) ne sont pas des « prorogations légales ou judiciaires » mais de simples locations nouvelles, fruit de : « l'accord » des parties.

2. Selon certaines doctrines, la propriété ne serait qu'une collaboration au service social, le droit du propriétaire une : « fonction » (M. Duguit). Mais ces doctrines ne sont pas celles de notre droit privé positif.

peut jouer que s'il y a contrat or, ici il n'y a pas contrat.

On ne peut dire qu'il y a : « contrat forcé. » Ces deux expressions sont contradictoires, un contrat forcé n'est pas un contrat. On ne peut proclamer à l'avance (en respectant la théorie des obligations) que la loi tiendra pour contrats des actes qu'elle impose à une des parties. L'élément essentiel de consentement fait défaut. Le droit privé annule les contrats lorsqu'il découvre que la contrainte a vicié le consentement. Ici au contraire il déclarerait par avance qu'un acte passé sous l'empire de la contrainte légale explique un consentement libre, un contrat !

III. — *La prorogation a un fondement juridique de Droit public. Elle s'explique par la : « réquisition » acte de puissance publique au premier chef.*

Généralités. — L'autorité de l'Etat intervient donc pour obliger le propriétaire à loger le locataire. La puissance publique adresse au propriétaire une injonction péremptoire à laquelle il est tenu d'obéir bon gré mal gré.

Cette injonction est une « réquisition » un « ordre de réquisition » adressé au propriétaire par la loi ou un agent public, dans des conditions déterminées.

D'une part cet ordre de réquisition exige du propriétaire qu'il loge le locataire pendant un temps déterminé.

D'autre part, ce même ordre fixe : « l'indemnité représentative de la valeur de la prestation » imposée au propriétaire c'est-à-dire le prix du loyer que le locataire devra payer lui-même.

Un tel ordre de réquisition a bien pour effet de conférer au locataire dont la location est expirée, le bénéfice des prorogations prévues par les lois d'exception.

Il convient maintenant de préciser quelque peu et de montrer :

A) que la disposition légale ou la décision judiciaire accordant la prorogation, présente tous les caractères essentiels de la « réquisition ».

B) Qu'elle présente au contraire avec la réquisition de notables différences de détail et de fonctionnement.

A. — La disposition légale ou la décision judiciaire accordant la prorogation présente, tous les caractères essentiels de la réquisition

Remarque préliminaire. — En ce qui concerne la réquisition, nous nous reporterons souvent à notre thèse de doctorat

ès sciences politiques et économiques. Paris, 1920 : « La nature juridique de la réquisition militaire » que nous désignerons par son titre abrégé.

Nous référant à cet ouvrage ; modifiant, complétant la définition de Béquet (p. 36) étant donné les explications données aux pages 129, 132 à 141, 369 à 376, nous pouvons donner de la réquisition en général (réquisition civile et militaire) la définition suivante :

Définition. — La réquisition en généralest le droit qu'a l'Etat, en vertu d'une loi, d'exiger des particuliers : la propriété de leurs meubles ; la jouissance de leurs meubles et immeubles ; leurs services personnels, pour la satisfaction de besoins impérieux, extraordinaires, urgents, qu'exige l'intérêt général, moyennant, en principe, une indemnité jamais préalable.

Cette définition tient compte des caractères essentiels de la réquisition.

Reprenons ces caractères essentiels et montrons qu'ils se retrouvent dans l'ordre de la loi ou du juge adressé au propriétaire d'avoir à loger le locataire pendant le temps de la prorogation accordée.

Analyse des caractères essentiels. — Dans l'état actuel des libertés publiques et du régime constitutionnel et parlementaire, une loi seule peut donner à l'autorité publique le droit de requérir. Cette loi existe ici (Ce sont toujours des lois et non de simples décrets qui accordent le droit à prorogation).

A l'origine, la réquisition était purement une institution militaire destinée à satisfaire aux seuls besoins de l'armée dans l'intérêt des opérations. En France, elle a conservé ce caractère purement militaire jusqu'en 1914. Elle ne pouvait être ordonnée que par l'armée ou sur délégation de cette dernière et pour la satisfaction de besoins militaires en temps de guerre et de manœuvres. L'autorité civile ne pouvait pas requérir pour son propre compte, pour la satisfaction des autres besoins d'intérêt commun.

Mais cette institution militaire spéciale aux périodes de crise de la guerre prit vite pendant la guerre de 1914 (nationale et totale, aussi économique que militaire), une extraordinaire ampleur, et fut détournée de sa fin primitive (1).

1. V. Sur ce point et ce qui suit notre thèse : *La nature juridique de la réquisit. militaire*. Thèse Paris, 1921, p. 133 à 141 et aussi les remarquables articles de M. Rolland dans la *Revue du Droit public et de Science politique*, 1917, p. 634 (*Les réquisitions civiles en temps de guerre*).

L'armée étant en réalité la nation française toute entière pressée par des besoins impérieux, urgents extraordinaires, en particulier par les difficultés du problème capital du ravitaillement, on assimile, au point de vue de la réquisition, la population civile à l'armée ; on décide que l'autorité civile pourra réquisitionner pour les besoins de la population civile. Ainsi naissent les réquisitions civiles, ainsi naît la « réquisition en général » institution amplifiée, élargie par les nécessités extraordinaires et qui obéit aux principes de la réquisition militaire originelle.

De 1915 à 1918 de nombreuses lois se succèdent sur les réquisitions civiles (1).

Ainsi, il n'est pas surprenant, de voir la loi elle-même, ou le juge (autorité civile), opérer des réquisitions pour les besoins de la population civile.

Mais il y a lieu de se demander quels sont les besoins de cette population qui peuvent être légitimement satisfaits par le moyen de la réquisition ? Nous examinerons ensuite si ces besoins sont ceux des locataires entre 1918 et 1922.

Pour que l'emploi de réquisition, arme spéciale, inusitée, soit légitime, deux conditions doivent être remplies :

Il faut d'une part qu'elle vise à la satisfaction de besoins nécessaires touchant à l'intérêt général. Sans cela, s'il ne s'agissait que d'intérêts particuliers n'affectant pas le bien commun, l'Etat n'aurait pas à intervenir. Il faut de plus que ces besoins nécessaires d'intérêt général soient urgents, impérieux, extraordinaires et qu'ils ne puissent être satisfaits convenablement par les modes normaux (contrats ou expropriation). Alors seulement la nécessité de les satisfaire par un mode rapide, anormal, extraordinaire (la réquisition) se fait sentir. L'Etat, dans ce cas, crée un embryon de service public dont la réquisition seule peut assurer le fonctionnement.

Entre 1918 et 1923, ces deux conditions sont remplies.

En effet, d'une part, le besoin nécessaire du logement pour une bonne part de la population française est certainement d'un intérêt national de premier ordre. L'Etat ne peut se désintéresser du point de savoir si une partie de ses ressortissants seront sans abri.

D'autre part, de 1918 à 1922, ce besoin ne peut pas être satisfait par les modes normaux du droit privé comme il l'était en temps normal ; l'Etat alors ne s'occupait pas d'assurer la satis-

1. *Ibid.*, voir note de la page précédente.

faction de ce besoin, à laquelle répondait suffisamment les transactions privées. Mais, au sein du bouleversement économique, ces dernières deviennent radicalement impuissantes. Il y a là un grand danger social auquel l'Etat seul peut et doit parer. Il va prendre en mains la satisfaction de ce besoin national du logement ; il va créer, vu les circonstances, l'embryon d'un service public nouveau. Ce besoin d'intérêt public, impérieux, urgent, extraordinaire ne peut être satisfait par les modes normaux qu'emploie l'Etat (contrats de droit public, expropriation). Le jeu de ces modes, serait, soit inutile en l'espèce (les contrats ne pourraient aboutir vu les exigences des bailleurs), soit trop long, trop formaliste, trop coûteux (expropriation). On fera donc appel à la réquisition, moyen souple, rapide, extrêmement commode, s'adaptant à toutes les circonstances.

L'Etat va réquisitionner les logements comme il a déjà réquisitionné les denrées pour le service du ravitaillement civil, comme il allait réquisitionner les automobiles et camions lors de la grève des cheminots de décembre 1919, janvier 1920 (1). Cette action énergique, permet seule de satisfaire complètement ce besoin nécessaire extraordinaire et urgent d'intérêt commun : Le propriétaire en effet, touché par l'ordre de réquisition doit fournir le logement requis. Il sera payé ensuite. Le locataire est, en tout cas, sûr d'être logé pendant toute la durée des effets de l'ordre de réquisition (durée de la prorogation accordée).

Ainsi donc le logement est un besoin dont la satisfaction pouvait et devait être assuré par voie de réquisition. Une loi d'ailleurs prononce nettement le mot de « réquisition de logements », c'est celle du 19 avril 1918 donnant aux préfets le droit de réquisitionner des immeubles pour le logement des réfugiés.

Enfin la prorogation présente le dernier caractère essentiel de la réquisition (« existence d'une indemnité représentative de la valeur de la prestation » prévue par l'article 2 de la loi fondamentale du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires.

Comme contre-partie de la prestation du logement qui est requis pendant la période de prorogation, le propriétaire reçoit à titre d'indemnité de réquisition le prix du loyer.

Mais ici, on peut faire une objection et dire : le prix du loyer de la période de prorogation est inférieur à la valeur représentative de la prestation, parce qu'il est toujours maintenu ou fixé par la loi au-dessous du prix commercial courant des loyers à

1. Une loi de janvier 1920 conférait à l'Etat ce droit de réquisition.

la même époque. La prorogation inflige donc une perte au propriétaire. La réquisition ne doit pas (arg. des mots : « indemnité représentative de la valeur ») infliger de perte au prestataire par l'allocation de l'indemnité. Donc la prorogation ne présente pas un caractère essentiel de la réquisition : équilibre entre la perte subie et la réparation allouée.

Ce raisonnement serait inexact. Il se contenterait d'une vue bien superficielle des choses. En effet, l'article 2 de la loi de 1877 n'a jamais fixé l'indemnité de réquisition au prix courant. Dans les cas exceptionnels où la loi fixe cette indemnité ou détermine son mode de calcul, elle prend en considération, soit le prix de revient, soit une valeur normale ou moyenne, soit un tarif forfaitaire, toujours inférieur au prix commercial courant (1).

Pendant la guerre de 1914 une grosse question, devenue célèbre, a justement été celle de savoir quel était le sens du mot « valeur » de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1917. L'immense majorité de la doctrine et la jurisprudence entière ont décidé que l'indemnité ne devait pas être calculée sur le cours commercial. Le fameux arrêt de cassation du 6 mars 1917 repousse le cours commercial et s'arrête à la valeur *réelle, normale, intrinsèque*, dégagée des éléments anormaux de hausse venant de la guerre et de la perturbation économique, de la spéculation, *valeur en fait toujours inférieure au cours commercial courant, rejeté* (2).

Toute la jurisprudence a adopté cette théorie. Il ressort donc de cette méthode d'évaluation que le prestataire peut être en perte après la réquisition. La Cour de cassation par de nombreux arrêts l'a reconnu implicitement toujours, explicitement quelquefois.

Ainsi, le fait que le prix du loyer pendant la prorogation est inférieur au prix commercial courant du loyer à la même époque (et qu'il est débarrassé en partie par la loi où le juge des éléments de hausse anormale due au bouleversement économique et à la spéculation), assimile au contraire le loyer fixé par l'autorité publique à une indemnité de réquisition.

La prorogation, comme la réquisition peut imposer une charge nette au propriétaire. Cela n'est pas étonnant, *la réquisition* (nous nous sommes longuement expliqués sur ce point. V. *op. cit.*, 359 à 377, 413 à 445) est un véritable impôt extraor-

1. V. *op. cit.* La nature juridique de la réquis. unilat., p. 1 à 5, 106 à 109, 116, 170 à 175, 296 à 325, 359 à 376.

2. V. cet arr., *op. cit.*, p. 301 et les commentaires qui suivent.

dinaire en nature, par ce fait indéniable que toujours, théoriquement et pratiquement, l'indemnité est inférieure à la valeur courante d'échange de la prestation requise. L'Etat prend toujours plus qu'il ne donne (quelquefois il prend et ne donne rien en échange) (1). La différence entre la part totale en nature prise (évaluée en argent) et la part en nature compensée par l'indemnité, la *soulte définitivement* prise pour rien par l'Etat, ne peut être autre chose en définitive qu'un impôt en nature, perçu par un mécanisme détourné (2).

Il peut en être de même de la prorogation. Cela complète encore l'assimilation.

B. — La décision accordant la prorogation présente avec la réquisition de notables différences de détail et de fonctionnement

Entre réquisition et prorogation les caractères essentiels sont les mêmes mais les caractères accessoires diffèrent. Ces différences qui n'entament pas l'exactitude de l'assimilation opérée, viennent forcément de la diversité des circonstances et des buts spéciaux respectivement visés.

Analyse de ces différences. Autorités donnant l'ordre de réquisition. — La réquisition étant prévue et autorisée par la loi, l'ordre spécial de réquisition visant une hypothèse déterminée n'est en principe pas donné par la loi elle-même, comme il l'est dans les prorogations légales de la loi du 9 mars 1918.

Cependant il y a un exemple de réquisition « légale » visant une hypothèse déterminée qu'une seule disposition de la loi du 3 juillet 1877 opère *ipso jure* : c'est la réquisition de tous les réseaux de chemins de fer pour la durée de la mobilisation.

La loi du 9 mars 1918 a donc pu (à l'exemple de la loi du 3 juillet 1877) réquisitionner de droit, par la prorogation.

Mais, en principe la réquisition n'est opérée que par des fonctionnaires administratifs de tout ordre et non par des juges. Les juges selon la loi de 1877, et les lois sur les réquisitions civiles ne font que fixer l'indemnité.

Au contraire (d'après le mécanisme des prorogations judiciaires facultatives), c'est le juge qui réquisitionne le logement en prorogeant lui-même la location à des conditions de prix et de durée qu'il détermine.

1. Dans certains cas de réquisition de logement, prévus par la loi du 3 juillet 1877 elle-même.

2. Nous croyons avoir démontré que la réquisition pendant la guerre de 1914 a été et devait être un véritable impôt extraordinaire en nature, et avoir réfuté à ce sujet toutes les objections.

Cette différence n'est pas essentielle. La loi autorise. Le pouvoir judiciaire présente au moins autant de garanties pour réquisitionner que le pouvoir exécutif (1). C'est toujours une autorité publique qui réquisitionne. D'ailleurs la séparation des pouvoirs n'est pas absolue. Il y a collaboration entre les pouvoirs.

Formes de l'ordre de réquisition. — Au cas de prorogation judiciaire, le jugement réquisitionne. Il présente autant de valeur et de garantie que le simple ordre de réquisition délivré par un fonctionnaire quelconque ou un sous-lieutenant ! Cette différence n'est donc pas non plus essentielle ; elle est en faveur du prestataire à qui plus de garanties sont données.

Caractère motivé ou non motivé de l'ordre. — Le jugement est motivé, l'ordre de réquisition ne l'est pas. C'est encore une garantie de plus pour le prestataire et non une différence essentielle.

Personne à qui la prestation requise est directement fournie et par qui, corrélativement, l'indemnité est payée au prestataire. — Dans la réquisition, la personne morale publique, l'autorité qui réquisitionne, exige que la prestation lui soit fournie directement. Ensuite, elle répartit l'objet de la prestation entre les particuliers selon leurs besoins.

Ainsi, dans les réquisitions civiles de denrées, Etat, département, communes touchent directement les denrées réquisitionnées et ensuite les répartissent entre les particuliers, par des moyens divers.

Dans le cas de prorogation au contraire, la prestation requise par l'autorité, le logement, est fournie directement par le prestataire au particulier.

Il y a là un mécanisme nouveau, inusité, qu'expliquent les circonstances spéciales, cadre de la prorogation.

Ici, le particulier locataire est déjà dans les lieux loués. Le moyen le plus simple, le plus rapide, le plus logique d'assurer

1. Il y a une objection : Le pouvoir judiciaire ne peut faire un acte du domaine du pouvoir exécutif. Cette interdiction fondamentale est respectée en la forme car la décision qui accorde la prorogation est rendue en la forme d'un jugement mais au fond ce n'est pas un acte juridictionnel du pouvoir judiciaire statuant selon les règles du droit privé. D'ailleurs il est des cas où les juges, par des actes de *juridiction gracieuse* statuent non comme représentants du pouvoir judiciaire mais comme *simples agents administratifs* (réponses aux requêtes, autorisations diverses, ordonnancement des frais de justice). Ce faisant, le juge agit comme un administrateur. Son acte juridictionnel en la forme seulement, est administratif dans le fond au point de vue matériel (V. sur ce point Duguit, *Droit constitutionnel*, t. III, édit. 1923, p. 356).

son logement, dans l'avenir, c'est d'obliger le propriétaire à continuer à le loger. L'ordre de réquisition (décision légale ou judiciaire de prorogation) décide donc que le propriétaire devra fournir directement la prestation requise (le logement) au locataire qui est déjà dans les lieux auparavant loués. Il serait inutile, presque insensé pour l'autorité publique, de requérir le logement pour elle-même et de transmettre ensuite au locataire la jouissance du logement.

Au contraire, lorsqu'il faut trouver des prestations dont les particuliers en faveur de qui elles sont requises, ne possédaient pas déjà l'objet auparavant (denrées, logements des réfugiés), et lorsqu'on ne connaît pas exactement la nature et la quantité de prestation dont chaque particulier aura besoin, l'autorité, alors, réquisitionne directement pour elle et répartit ensuite entre les particuliers.

Mais, au fond, la différence entre ces deux modes de procéder n'est pas essentielle. Dans les cas où le bénéficiaire définitif de la prestation requise par l'autorité doit être un particulier, ce dernier doit toujours en profiter. Peu importe, quant à la « nature » de la réquisition opérée, qu'il en profite directement *omisso medio*, ou au contraire par l'intermédiaire de l'autorité publique.

Cette différence en entraîne une autre : Le bénéficiaire immédiat de la prestation doit payer l'indemnité au prestataire. Dans la réquisition proprement dite, l'autorité publique bénéficiaire direct, immédiat, paie elle-même le prestataire. Dans la prorogation, le particulier, bénéficiaire direct, immédiat, de la prestation requise (le logement) paie directement, sur l'ordre de l'Etat, le prestataire (le bailleur).

Conditions imposées au bénéficiaire de la prestation requise. — Dans la réquisition proprement dite, l'Etat requérant, étant bénéficiaire de la prestation requise, fixe lui-même les conditions de la prestation (nature spéciale, durée, prix ou indemnité). Il doit observer les conditions fixées et de plus les règles légales.

L'ordre de réquisition peut même être annulé par le Conseil d'Etat et la réquisition peut tomber. Mais en attendant, elle continue à jouer. La puissance publique justifie du bien-fondé de son titre, et fixe elle-même la limite de ses pouvoirs discrétionnaires.

Au contraire, dans la prorogation, le bénéficiaire de la prestation requise est un simple particulier. L'autorité publique subordonne donc le maintien de la réquisition (proroga-

tion), à certaines conditions : à savoir que le locataire bénéficiaire devra remplir les obligations d'un locataire en général et les obligations fixées par le jugement en particulier. Les clauses d'un régime contractuel sont donc conditions du maintien de l'ordre de réquisition (la prorogation). Cela n'a rien de surprenant puisque le bénéficiaire est un particulier. Le droit privé dont les effets ont été un moment suspendus par une règle nécessaire extraordinaire de droit public, reprend vite son empire, dès que cette règle exceptionnelle a produit son effet.

CONCLUSION

La décision légale ou judiciaire accordant une prorogation, est bien, au fond (quels que soient sa fortune et ses caractères accessoires et inusités), un acte de puissance publique assimilable à une véritable « réquisition ».

DEUXIÈME PARTIE

Coup d'œil sommaire sur les législations étrangères d'exception, nées de la guerre, en matière de loyers.

Remarques préliminaires. — Il ne saurait être question ici d'un commentaire complet des législations étrangères. Nous nous bornerons à indiquer brièvement leurs traits essentiels en regard de ceux de la loi française, à noter au passage les analogies ou contrastes, les ressemblances ou différences.

Cela fait, nous résumerons et interpréterons les résultats de la comparaison opérée.

Les législations envisagées sont celles, de la Suisse et de ses cantons, de la Belgique, de la Hollande, de la Suède, de la Norvège, du Danemark, de Monaco, de l'Espagne, du Portugal, de l'Allemagne, de l'Angleterre (1), de la Pologne. Le champ d'observation et de comparaison est donc vaste (2).

CHAPITRE PREMIER

EXAMEN DES TRAITS DOMINANTS ESSENTIELS DES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES PAR RAPPORT AUX TRAITS DOMINANTS DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE.

Afin de faciliter la comparaison à établir, nous poserons et reprendrons un à un les traits dominants de la loi française en examinant si les lois étrangères présentent des traits analogues, ressemblants ou différents.

Les traits dominants essentiels de la loi française (sont simplifiés et généralisés) les suivants :

1. Les renseignements sur la législation anglaise qui n'est pas visée dans l'*Annuaire de législation étrangère*, sont seuls extraits d'une revue technique spéciale. Toutes les autres références se rapportent à l'*Annuaire de législation étrangère*.

2. V. de plus, *Références à la législation italienne*, p. 118, *infra*, note 1.

Terme et délai extraordinaires pour le paiement des loyers et maintien en possession pendant ces délais.

Résiliations et réductions exceptionnelles du loyer en cours de bail pouvant aller jusqu'à l'exonération.

Protection des locataires contre le congédiement abusif et la hausse excessive des loyers (suspension des congés).

Prorogation de la location arrivée à expiration et tarification du loyer.

Délit pénal de spéculation illicite.

Institution de tribunaux et de procédures d'exception.

I. — *Les lois étrangères présentent, dans leurs grandes lignes les mêmes traits dominants que la loi française*

Certaines différences, même notables, n'entament pas cette identité générale.

Terme et délai extraordinaires pour le paiement des loyers et maintien en possession pendant ces délais. — En *Allemagne*, l'ordonnance du Conseil fédéral du 15 décembre 1914 (1), accorde aux locataires mobilisés et même non mobilisés des termes et délais de paiement renouvelables, suspendant pendant les congés.

En *Belgique*, l'arrêté du 10 décembre 1918 (2), accorde aux locataires maintenus de droit en possession des termes et délais le paiement jusqu'au 30 avril 1919 (date de la loi définitive sur les loyers).

La loi du 30 avril 1919 (3), accorde elle-même des délais maxima de paiement de cinq ans avec maintien en possession corrélatif.

En *Pologne*, la loi du 18 décembre 1918, accorde des délais de paiement de trois mois et suspend l'effet des congés. La loi du 21 janvier 1919 prend les mêmes dispositions.

En *Angleterre* (4), il n'y a pas de loi spéciale, mais le juge peut toujours interdire toute poursuite contre les petits locataires insolvable, ce qui est une façon indirecte d'accorder terme et délai. Dans leurs grandes lignes ces solutions sont celles des décrets moratoires français et de la loi du 9 mars 1918.

1. Cette ordonnance est visée à l'*Annuaire de législation étrangère*, 1918, p. 70.

2. *Annuaire de législation étrangère*, 1918, p. 217.

3. *Annuaire de législation étrangère*, 1919, p. 102.

4. Voir la revue technique : *La construction moderne*, numéro du 18 février 1923, l'article intitulé : *Le moratorium en Angleterre*, p. 243.

Si beaucoup de législations étrangères n'accordent pas des termes et délais aussi généralement que la loi française, c'est que ces mesures visant surtout les mobilisés étaient justifiées par la guerre. Il est à noter que les lois des Etats non belligérants diffèrent sur ce point de la loi française, alors que les lois des Etats belligérants lui ressemblent.

Facultés exceptionnelles de résiliation accordées au locataire et basées sur les conséquences de la guerre — En Allemagne, l'ordonnance du 23 septembre 1918 accorde aux locataires de telles facultés. Les lois étrangères en général n'accordent pas au locataire ces facultés exceptionnelles de résiliation. La France et l'Allemagne, au contraire, dont l'effort guerrier a été si grand et à peu près identique, ont pris, sur ce point, des dispositions analogues.

Réductions exceptionnelles du loyer en cours de bail, pouvant aller jusqu'à l'exonération. — Ici, il faut distinguer. Dans les lois françaises, ces réductions du loyer en cours de bail, se divisent en trois groupes selon qu'elles ont pour base : 1^o la réduction de l'utilité de la chose louée du fait de la guerre ; 2^o l'insolvabilité du locataire du fait de la guerre ; 3^o l'exagération du prix.

1^o Réductions exceptionnelles fondées sur la réduction de l'utilité de la chose louée du fait de la guerre

En Allemagne seulement, parmi les Etats envisagés ici (Ord. 22 septembre 1918), de pareilles réductions peuvent être ordonnées (1).

(Le mutisme gardé sur ce point par les autres législations n'est pas étonnant, étant donné ce qui a été dit *supra*, au sujet des résiliations prononcées du fait de la guerre).

2^o Réductions exceptionnelles et exonérations fondées sur l'insolvabilité du locataire du fait de la guerre

En principe, les Etats belligérants seuls accordent de telles réductions et exonérations. Leurs nationaux sont infiniment plus éprouvés que les ressortissants des Etats neutres chez qui de telles mesures ne s'imposent pas à un pareil degré.

En Allemagne l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 août 1917 (complétée par l'ordonnance du 23 septembre 1918) permet

1. Nous ne parlons pas de la législation de la Principauté de Monaco, presque française, qui accorde de telles réductions (V. Ord., 9 mars 1915, *Ann. législ. étr.*, 1916-1917, p. 126).

d'accorder des réductions de loyer. Mais il n'est pas fait mention d'exonération de plein droit.

En *Belgique* la loi du 30 avril 1919 accorde également des réductions pouvant aller jusqu'à l'exonération, mais jamais de plein droit. L'insolvabilité doit être prouvée.

Ces législations diffèrent sensiblement de la loi française : Elles n'accordent jamais l'exonération de plein droit, à certaines classes et catégories de locataires (mobilisés, petits locataires, personnes secourues par l'autorité publique). La loi française est donc beaucoup plus large surtout en faveur des mobilisés, petits locataires,

3^e Réductions exceptionnelles du loyer en cours de bail
fondées sur l'exagération du prix (lésion).

Nous avons vu que la loi française n'a pas encore admis définitivement le principe de ces réductions (propos. loi du 27 mars 1923) (1).

En *Allemagne*, au contraire, l'ordonnance du 23 septembre 1918 permet aux offices de conciliation de réduire le loyer d'un bail déjà passé.

En *Danemark*, d'après les lois du 23 février 1917 et 30 novembre 1917 (2) des commissions spéciales peuvent annuler les baux dont le prix n'a pas été approuvé auparavant.

Sur ce point donc, certaines législations étrangères ont devancé la loi française dans la voie des mesures d'exception contrariant le droit commun.

En *Angleterre* une loi de mars 1919 (3), réduit les loyers réputés excessif des baux de 70 livres sterling et au-dessous pour la période du 25 décembre 1918 au 25 mars 1919.

PROTECTION DES LOCATAIRES CONTRE LES CONGÉDIEMENTS ABUSIFS ET LA HAUSSE EXCESSIVE DES LOYERS. (*Suspension des congés donnés à l'expiration de la location. Prorogation de la location à expiration avec tarification du nouveau loyer par l'autorité publique.*)

Généralités. — Toutes les législations étrangères prennent de telles mesures de protection à l'instar de la loi française ; sur ce

1. A moins que le prix de ce bail n'ait été consenti qu'en exécution d'une convention faisant renoncer le locataire à se prévaloir des avantages exceptionnels d'une loi postérieure. Ici, la convention contraire à l'ordre publique est frappée de nullité.

2. *Ann. législ. étr.*, 1916, 1917, p. 325, 336.

3. V. la revue : *la Construction moderne*, n° du 18 février 1923, p. 244.

point, elles sont mêmes plus hardies qu'elle et en arrivent à des procédés de coercition plus énergiques.

Cet état de choses s'explique facilement : Ces mesures de protection, en effet, sont nécessitées non pas par la guerre elle-même (fatale surtout aux nationaux et aux mobilisés des pays belligérants), mais bien par le bouleversement économique. Ce bouleversement a été universel, il a amené une hausse générale des prix, fait naître et développé dans tous les pays la crise du logement, véritable danger public, et facilité l'accaparement et les spéculations éhontées sur le prix des loyers.

Dés mesures de protection et de répression seront donc communes (ou à peu près) à toutes les législations européennes. Elles apparaîtront déjà à partir de 1917 date du début d'une hausse notable des prix. Elles seront aussi destinées à produire leurs effets pendant la période bouleversée de l'après-guerre.

Examen sommaire des diverses législations.

En *Espagne* un décret royal du 25 novembre 1919 (1), défend d'augmenter le prix des loyers sans l'autorisation de commissions spéciales qui peuvent accorder des prorogations.

En *Portugal* une loi du 28 septembre 1917 (2) interdit de relever le prix des locations des immeubles urbains.

En *Belgique* une loi du 25 août 1919 (3) accorde des prorogation judiciaires avec une majoration minima de 30 o/o, pouvant aller jusqu'en 1921.

En *Danemark* les lois des 9 juin 1916, 13 février 1917, 30 novembre 1917 (4), subordonnent la validité des nouveaux baux à l'approbation préalable d'une commission. Celle-ci peut maintenir le locataire en possession et réduire le loyer, s'il est exagéré.

En *Norvège* tarification, suspension des congés, prorogation existent. Nous verrons même que des mesures beaucoup plus énergiques ont été prises. Une loi du 10 mai 1910 (5), donne à l'administration municipale le droit de maintenir le locataire en possession après expiration du bail et de tarifier le prix du loyer.

En *Hollande* la loi du 25 mars 1918 (6) permet aux commis-

1. *Ann. législ. étr.*, 1919, p. 96 (spécial aux villes et capitales de provinces).

2. *Ann. législ. étr.*, 1916, 1917, p. 800.

3. *Ann. législ. étr.*, 1919, p. 102.

4. Respectivement, *Ann. législ. étr.*, 1916, 1917, p. 322, 325, 336.

5. *Ann. législ. étr.*, 1919, p. 283.

6. *Ann. législ. étr.*, 1918, p. 340 et 341.

sions des loyers de suspendre l'effet des congés et d'accorder des prorogations ; de fixer la majoration. Des mesures plus radicales sont prises. Nous les examinerons ultérieurement.

En *Allemagne* l'ordonnance du 23 septembre 1918 permet aux offices de conciliation de suspendre l'effet des congés, d'accorder des prorogations ; de un an avec tarification du loyer (majoré ou non selon le cas).

Bien plus, l'ordonnance décide encore que tout bail échu doit être dénoncé à l'office par le bailleur ; sinon, il est prorogé de droit pour un temps indéterminé.

Il existe d'ailleurs des dispositions plus énergiques contre les propriétaires. Nous reviendrons sur ce point.

En *Suisse* la législation (confédération et cantons), est très abondante. Nous citons les textes les plus caractéristiques.

Lois de la confédération.

L'arrêté du Conseil fédéral du 18 juin 1917 (1) vise « la protection des locataires contre l'élévation excessive des loyers et les congés abusifs ». Il autorise les cantons à prendre des mesures exceptionnelles.

Il en est de même des arrêtés du Conseil fédéral des 5 août 1918, 29 octobre 1918, 8 novembre 1918 (2) contre la « pénurie du logement ».

Cantons

Canton d'Argovie. — L'ordonnance du 5 décembre 1917 donne à tout locataire le droit de s'opposer à un congé et de faire statuer par le juge, qui peut tarifier le loyer et proroger le bail pour un an au maximum.

Canton de Soleure. — L'ordonnance du 9 novembre 1917 (3) sur la « protection des locataires » suspend l'effet des congés et fixe les conditions de prorogation sur l'augmentation légitime (d'après certains éléments de hausse affectant le crédit hypothécaire, les impôts, les charges immobilières, etc...).

Canton de Thurgovie. — L'ordonnance du 4 octobre 1918 (4) sur la « protection des locataires » suspend également l'effet des congés et permet à l'autorité de tarifier le loyer.

1. *Ann. législ. étr.*, 1916, 1917, p. 190.

2. *Ann. législ. étr.*, 1918, p. 224.

3. *Ann. législ. étr.*, 1918, p. 236.

4. *Ann. législ. étr.*, 1918, p. 241.

Dernière législation de la Confédération (1). — L'arrêté du Conseil fédéral, du 22 février 1920 *tarifie* les loyers d'une façon générale, et permet d'accorder des prorogations.

Par rapport aux prix du 31 décembre 1917, la majoration ne peut dépasser :

12 o/o	pour les loyers	de 500 fr.
20 o/o	—	de 500 à 1.000 fr.
25 o/o	—	de 1.000 à 1.500 fr.
30 o/o	—	de 1.500 à 3.000 fr.

Des mesures plus radicales sont même prises dans le sens de la protection des locataires. Nous en dirons quelques mots.

En Pologne. — Les lois des 21 janvier 1919 (2) et 1^{er} juillet 1919 suspendent l'effet des congés, accordent des prorogations avec majoration maxima de 50 o/o.

En Angleterre. — Comme la France, l'Angleterre a protégé les « petits locataires » par des suspensions de congés, des *prorogations* et des *tarifications légales*, mais, à la différence de cette première elle n'a protégé qu'eux et non les locataires en général.

Fin 1915 (3), une loi (Increase of rents and mortgage Interest Act) suspend l'effet des congés, et accorde des *prorogations légales sans augmentation*, allant jusqu'en 1920. Elle ne s'applique qu'à Londres et aux locations inférieures à 35 £ (650 fr. environ alors).

En mars 1919 (4) les locations dont le loyer est inférieur à 70 £ à Londres (3.000 fr. environ alors) et à 57 £ en Province (2.500 fr. environ alors) bénéficient aussi d'une prorogation légale jusqu'au 25 mars 1921. Cette prorogation implique une majoration de 15 o/o subordonnée au bon entretien de l'immeuble par le propriétaire.

Une loi de 1920 (5) porte la majoration maxima à 30 o/o par rapport au loyer de 1914, et une loi de juillet 1921 (6) à 40 o/o (correspondant à l'augmentation des charges et à l'élévation du taux des hypothèques).

Ces lois s'appliquent en majorité, vu le chiffre des loyers, à la population ouvrière urbaine.

En France on a au contraire accordé des prorogations légales de deux ans et de cinq ans et des prorogations judi-

1. V. cette législation dans : Henry Saillard, *la Spéculation illicite*, 1921.

2. *Ann. législ. étr.*, 1919, p. 207.

3. 4. 5. 6. V. la Revue technique, *la Construction moderne*, n° du 18 févr. 1923, l'art. intitulé, *le Moratorium en Angleterre*, p. 244.

ciaires de trois mois à deux ans à *tous les locataires* répondant à certaines conditions.

Mais remarquons que, comme en Angleterre, on a accordé en fait des prorogations spéciales à la population ouvrière urbaine (prorogations égales à la durée de la mobilisation), et visant (loi de 1918) les *petits locataires mobilisés*, ouvriers des villes pour la plupart.

D'autre part il faut reconnaître que, vu les chiffres très élevés des loyers envisagés, les *petits locataires* protégés sont beaucoup plus nombreux en Angleterre qu'en France (1), et que de ce fait, la loi d'exception vise, en Angleterre, une assez grande partie de la population.

En revanche, sur un autre point, la loi française ressemble tout à fait à la loi anglaise ; comme cette dernière et comme la loi suisse de 1920, elle accorde des prorogations *légales*, pendant lesquelles elle *tarifie* le taux du loyer (d'abord sans majoration, ensuite avec majoration pour charges : art. 1^{er} loi du 31 mars 1922).

INSTITUTION D'UN NOUVEAU DÉLIT PÉNAL « LA SPÉCULATION ILlicITE » SUR LES LOYERS

En Suède. — Des lois de 1919 (2) et 1920 assimilent la spéculation illicite sur les loyers, au délit d'usure.

En Norvège. — Une loi du 20 mai 1916 (3) remplaçant le règlement provisoire de 17 décembre 1915 frappe d'une amende la simple demande de loyers excessifs.

En Hollande. — La loi du 26 mars 1917, punit d'une amende de 1.000 florins le seul fait de demander une augmentation par rapport au prix du 1^{er} janvier 1916, sans l'autorisation de la Commission des loyers.

Il ressort de cet examen que ces législations étrangères, punissant d'une part, moins sévèrement que la loi française du 23 octobre 1917, sont d'autre part, antérieures à cette dernière et d'une application plus large (4).

1. Du fait aussi du o/o supérieur du taux de la population urbaine en Angleterre.

2. *Ann. législ. étr.*, 1919, p. 251.

3. *Ann. législ. étr.*, 1918, p. 283.

4. La nouvelle proposition de loi du 27 mars 1923 ne comporte plus qu'une peine d'amende.

INSTITUTION DE JURIDICTIONS ET DE PROCÉDURES D'EXCEPTION

Comme la loi française du 9 mars 1918, toutes les législations étrangères envisagées (à l'exception de la loi belge qui attribue compétence au juge de paix et de la loi anglaise qui ne s'écarte pas du droit commun), ont attribué la connaissance des litiges à des juridictions spécialement instituées à cet effet, composées en général de locataires et de propriétaires et statuant selon une procédure simple, peu coûteuse et sans appel.

En Allemagne. — L'ordonnance du 20 août 1917 du Conseil fédéral complétée par l'ordonnance du 23 septembre 1918 crée des « offices de conciliation » composées de un président magistrat professionnel et deux assesseurs au moins (propriétaire et locataire). L'office statue *ex æquo et bono*. Les décisions sont *inattaquables*. La conciliation est obligatoire.

En Espagne. — Le décret royal du 25 novembre 1919 (1) crée dans chaque capitale de province et commune de plus de 20.000 habitants, une commission mixte (locataires et propriétaires).

En Danemark. — Ce sont les conseils municipaux des villes et des campagnes qui sont autorisés à former des commissions mixtes composées de propriétaires et de locataires (l. 13 février 1917, 30 nov. 1917 déjà citées).

En Norvège. — La loi du 12 juillet 1917 (2) permet également aux conseils municipaux de créer des commissions mixtes (husleienævnden).

En Hollande. — La loi du 26 mars 1917 (déjà citée) permet également aux municipalités d'établir des « commissions des loyers » organes mixtes. L'appel de leurs décisions peut être déféré au juge de paix. La loi du 27 juin 1919 supprime les frais de procédure.

Dans la Principauté de Monaco. — La loi du 9 mars 1915 rend la conciliation obligatoire et la confie soit au juge de paix soit au président du tribunal civil. L'audience de compétence au contraire chose curieuse, est tenue par un tribunal spécial. *Le jugement n'est pas motivé*. Il n'y a pas d'appel. Le pourvoi en cassation seul est possible.

En Suisse. — Dans le canton d'Argovie, l'ordonnance du 5 décembre 1917 (déjà citée) confie le règlement des litiges à une commission spéciale présidée soit par le juge de paix, soit

1. Ann. législ. étr., 1919, p. 96.

2. Ann. législ. étr., 1917, p. 293.

par le Président du Conseil des Prud'hommes. Dans le canton de *Thurgovie*, l'ordonnance du 4 octobre 1910 (déjà citée) crée des conseils spéciaux composés d'un président et deux assesseurs. La procédure est orale et sans frais. Il y a possibilité d'un recours devant le tribunal supérieur.

Ici, il y a dans les grandes lignes *analogie frappante* entre la loi française du 9 mars 1918 et ces législations étrangères.

II. — *Certaines législations étrangères vont même beaucoup plus loin que la loi française dans la voie des mesures d'exception en ce qui concerne la contrainte imposée au propriétaire et les limitations apportées à son droit, en vue de combattre la pénurie de logement.*

La loi française, avons-nous vu, se borne (par l'institution de la prorogation) à forcer le propriétaire à conserver malgré lui un locataire dont le bail est expiré. Mais cette prorogation, cette contrainte ne peut être imposée par la loi française au propriétaire que lorsqu'il s'agit de ses locataires. La prorogation suppose bail expiré donc bail et locataire déjà dans les lieux loués. L'autorité publique au contraire ne se reconnaît pas en principe le droit d'obliger un propriétaire à loger un individu qui n'était pas déjà son locataire (1).

Des lois étrangères, au contraire, assurent de force chez le propriétaire le logement de tout individu non déjà locataire. Certaines vont même jusqu'à l'expropriation. Le droit de propriété est ainsi supprimé en fait (2).

En Allemagne, l'ordonnance du 23 septembre 1918 permet à l'autorité communale d'exiger la déclaration des logements inoccupés, d'indiquer ces logements inoccupés aux individus qui les sollicitent, d'occuper ces logements pour son compte et de passer ensuite bail au locataire. L'autorité communale peut aussi exiger la démolition de certains locaux et en réquisitionner d'autres pour les transformer en logements à usage d'habitation.

En Norvège, la loi du 25 mai 1917 (3) : « concernant la cession forcée de la jouissance des logements », autorise le roi à per-

1. Sauf la loi du 19 avril 1918 donnant au préfet le droit de réquisitionner des locaux pour le logement des réfugiés. Loi essentiellement temporaire, spéciale à certaines régions.

2. En France on n'a jusqu'ici interdit que la transformation des logements en locaux de spectacle ou de danse. Une proposition de loi impose la déclaration des logements vacants,

3. *Ann. législ. étr.*, 1919, p. 289.

mettre aux communes, l'*expropriation* de la jouissance des immeubles pour assurer le logement des gens sans abri.

En Suisse (canton de Soleure) l'ordonnance du 22 août 1918 (1) oblige les municipalités à assurer le logement des gens sans abri en utilisant les édifices communaux et en réquisitionnant au besoin les locaux vacants.

Parfois certaines mesures plus exceptionnelles sont prises, plus radicales, plus attentatoires encore à la liberté individuelle.

En Suisse (canton d'Argovie). La commune peut interdire aux personnes étrangères à la commune de venir s'établir sur son territoire (ord., 11 nov. 1918. *Ann. législ. étr.*, 1918, p. 232).

En Norvège, enfin, chose inouïe (loi du 12 juillet 1918. *Ann. législ. étr.*, 1918, p. 289). Le roi peut contraindre les propriétaires d'usines à construire des maisons pour loger leurs ouvriers.

La loi française, on le voit, n'a pas encore été jusque-là.

III. — *Certaines législations étrangères ont (ce que la législation française n'a pas fait ou n'a fait que d'une façon négligeable) combattu la crise des logements en obligeant ou en poussant les services publics ou locaux ou les associations privées à construire et en leur accordant à cet effet de larges subventions et des facilités de toute sorte.*

Nous ne citons ici que quelques législations, mais cette ligne de conduite a été suivie par un assez grand nombre d'Etats européens neutres surtout et même belligérants.

En Angleterre, la loi du 10 août 1915 (2), n° 2 (Housing of the Worthing classes act) donna au Board of Agriculture et au local Government Board l'autorisation d'acheter des terrains pour construire des habitations à bon marché. Des crédits considérables furent ouverts par l'Etat. L'entreprise fut poussée avec une grande énergie et donna de très bons résultats.

En Hollande, la loi du 17 juin 1918 enjoint aux communes d'opérer le recensement des logements et de faire élever des constructions. A cet effet de gros crédits sont ouverts par l'Etat.

En Allemagne, l'ordonnance du 7 novembre 1918 pousse les grands propriétaires, les communes, les unions de communes

1. *Ann. législ. étr.*, 1918, p. 237.

2. V. Revue technique, *la Construction moderne*, n° du 18 février 1923, p. 243 et 244.

et les sociétés immobilières à s'unir en de puissantes associations pour combattre la crise des logements en faisant construire par tous les moyens.

Il est à remarquer néanmoins que ces mesures n'ont pas suffi à enrayer la crise du logement et qu'elles ont été employées concurremment avec les mesures de contrainte imposées au propriétaire (prorogation, réduction du prix du loyer, tarification par la loi ou le juge).

En Angleterre même, où, on avait pensé, jusqu'à la fin de 1915 enrayer la crise du logement par le simple développement de la construction, il a fallu employer bien vite la tarification et la prorogation.

CHAPITRE II

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

Dans les grandes lignes il y a identité entre les traits dominants de la législation française et ceux de la législation étrangère.

Il y a néanmoins de notables différences de détail qu'il importe de mettre en lumière.

I. — *Identité des traits dominants essentiels*

L'examen comparatif qui précède en a suffisamment démontré l'existence.

Comme la loi française la législation étrangère a créé un régime d'exception bouleversant le droit commun, a protégé énergiquement le locataire contre le propriétaire.

Elle accorde des résiliations exceptionnelles, des réductions de loyer ; suspend l'effet des congés, accorde des prorogations légales ou judiciaires avec ou sans majoration de loyer ; tarifie le loyer que le propriétaire ne peut plus augmenter *ad nutum* ; réprime pénalement la spéculation illicite ; prend en général pour parer à la crise du logement et à la hausse excessive des loyers des mesures de contrainte entamant ou aliénant le droit de propriété ou la liberté individuelle du propriétaire ; crée des juridictions et des procédures d'exception.

II. — *Mise en lumière de certaines différences notables*

La loi française contrairement à la législation étrangère est extrêmement favorable aux mobilisés, aux petits locataires à qui elle accorde des exonérations totales de plein droit. Inver-

sement elle impose aux propriétaire tout ou partie des pertes de loyers.

Elle accorde des résiliations exceptionnelles du fait de la guerre.

D'une façon générale elle accorde très facilement des exonérations et des réductions basées sur l'insolvabilité du locataire du fait de la guerre.

Elle accorde très largement au début (loi de 1918) de très longues prorogations deux ans, cinq ans sans aucune majoration de loyer en favorisant encore à ce sujet les petits locataires (ouvriers, gens peu fortunés, masse du peuple dans les villes) et les mobilisés, ce qu'en général, la loi étrangère ne fait jamais.

Elle frappe très durement la spéculation illicite (peines de prison).

D'une façon générale, enfin, elle établit la distinction entre deux régimes :

Régime né de la guerre (visant les locations en cours à 1914 ou renouvelées) ;

Régime né de l'après-guerre (visant les locations postérieures à la guerre) ce que la législation étrangère ne fait pas aussi nettement ou ne fait pas du tout.

Le régime de guerre (loi de 1918) est extrêmement protecteur des locataires surtout des petits locataires et des mobilisés et sacrifie souvent le propriétaire à qui de très lourdes charges et pertes sont imposées.

Le régime d'après-guerre est moins cruel pour le propriétaire et rétablit un peu l'équilibre.

Néanmoins les petits locataires, les mobilisés, tous ceux qui ont souffert « officiellement » de la guerre sont encore très favorisés.

Bref le régime de guerre français est beaucoup plus dur pour le propriétaire que les régimes de guerre étrangers, et lui impose les pertes pécuniaires très lourdes.

Le régime d'après-guerre français au contraire impose au propriétaire une contrainte moins grande que les régimes étrangers (surtout au point de vue des restrictions apportées à la liberté individuelle et au droit de propriété).

Enfin la législation française à l'inverse des législations étrangères en général n'a rien fait ou pas grand chose pour soutenir (surtout pécuniairement), les entreprises publiques ou privées de construction à bon marché.

TROISIÈME PARTIE

La Combinaison du fondement politique et du fondement juridique et la part respective de chacun de ces fondements dans la législation française. — Critique et conclusion.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

OBSERVATIONS PRÉALABLES ET PLAN CRITIQUE LOI FRANÇAISE ET LOIS ÉTRANGÈRES

Pendant les périodes de guerre et d'après-guerre, des mesures extraordinaires s'imposaient. En les prenant le législateur a obéi à la nécessité.

Tant en France que dans les principaux États européens, elles sont identiques ou similaires dans leurs grandes lignes. Elles accordent toutes, aux locataires, des avantages extraordinaires en marge du droit commun.

Ce sont là, entre ces diverses législations, des ressemblances ou des analogies essentielles ; leur universalité suffirait presque à démontrer leur bien-fondé. Mieux vaut penser avec Aristote que le critérium le moins trompeur de la vérité est encore « l'accord universel des esprits » que de prétendre avec Rousseau : « rester seul sage au milieu des fous. »

Cette seule universalité donne donc à penser que la nécessité générale n'a pas engendré des lois complètement dénuées de toute base juridique.

Mais s'il y a universalité dans les grandes lignes, il y a aussi diversité marquée sur certains points importants : La loi française en particulier favorise nettement la masse de la population ouvrière urbaine et les mobilisés ; en revanche, elle est particulièrement cruelle envers la classe des propriétaires réputés fortunés sur qui elle fait peser exclusivement parfois de très lourdes charges pécuniaires. En un mot, certains propriétaires

sont sacrifiés à certains locataires. Telle est la différence essentielle (1) et caractéristique entre la loi française et les lois étrangères en général, différence « politique » que nous retrouvons sous un autre angle.

Loi française (fondement juridique et fondement politique)

Législateurs et juges, avons-nous vu, n'ont assigné aux dispositions essentielles de la loi d'exception, aucun fondement juridique.

Néanmoins, l'examen des traits dominants de cette législation (objet de notre 1^{re} partie) nous a révélé de façon certaine l'existence d'un tel fondement.

Il convient de revenir maintenant sur les résultats de cet examen.

D'une part, certains traits dominants essentiels s'accommodent du caractère individualiste du droit privé et n'impliquent ni l'intervention toute puissante de l'Etat brisant le libre jeu de conventions valables, ni surtout le sacrifice délibéré et forcé de l'intérêt d'un des contractants à celui de l'autre.

Ils reposent indéniablement sur des théories juridiques (2), traditionnelles (terme et délai de grâce, cause, lésion, question des juridictions d'exception). Ils diffèrent simplement des applications usuelles qu'en fait le droit commun. Ils ne sont que les conséquences logiques, extrêmes, de ces théories, dans un cadre anormal de crise, conséquences d'un principe unique et fixe dont les modalités d'application seules varient avec les circonstances. Ainsi le caractère individualiste de la théorie des obligations se trouve au fond respecté.

L'Etat ne fait que poser les conditions de validité des conventions, annule celles-ci lorsque ces conditions (interprétées largement) ne se trouvent pas remplies. Mais il n'intervient plus ensuite, pour briser les pactes valables et imposer d'autorité à l'un des contractants, la contrainte ou le sacrifice pécuniaire.

Ces solutions de la loi d'exception ont donc un véritable fondement juridique, pur en principe de tout alliage « politique ».

Tels sont les caractères juridiques distinctifs des traits domi-

1. Il y a encore d'autres différences que nous avons déjà fait ressortir.

2. Sauf peut-être en partie en ce qui concerne les résiliations qui parfois ne sont pas toujours basées sur la seule absence de cause. Mais ces mesures, n'ont pas donné lieu à critique et ne lèsent personne, pas même le bailleur qui reloue bien plus cher qu'auparavant. Nous n'insisterons pas sur cette question qui est de peu d'intérêt.

nants déjà classés sous la rubrique : « les fondements juridiques de droit privé. » (terme et délai extraordinaire — réductions de loyer pour non jouissance ou jouissance diminuée du fait de la guerre — réduction du loyer en cours de bail pour prix exagéré ou fait lui-même à la tarification pendant la prorogation) (1).

Passons maintenant aux traits dominants qui se rattachent à des règles, ou institutions de droit public, déjà classés sous la rubrique « fondements de droit public. »

Ici, il y a lieu de distinguer : d'une part, un de ces traits dominants purement juridique n'est qu'une disposition pénale : c'est le délit de spéculation illicite, application pure et simple de l'article 419 du Code pénal. Les principes du droit pénal, seuls, expliquent tout. Le fondement est juridique.

D'autre part, en ce qui concerne les deux autres traits dominants (réduction du loyer en raison de l'insolvabilité du locataire avec maintien en possession et perte de loyer totale ou partielle imposée au propriétaire ; prorogation de la location à un prix inférieur à la « valeur réelle » des locaux imposant à la fois au propriétaire une contrainte physique et une charge pécuniaire), il y a lieu de sous-distinguer :

En effet, avons-nous vu, dans la réduction, la part de perte nette mise à la charge du propriétaire implique l'existence d'un impôt. Dans la prorogation, la contrainte imposée au propriétaire d'avoir à loger moyennant un tarif légal ou judiciaire est une véritable réquisition.

Le principe même de la réduction et de la prorogation repose donc sur un fondement juridique.

L'impôt et la réquisition, en effet, sont (le premier en tout temps, la seconde en temps de péril national et de bouleversement économique), des institutions juridiques légitimes ayant leurs règles et placées sous la garantie des lois.

Mais, le droit public ou privé, n'est vraiment digne de son nom, que s'il ne viole jamais la justice et l'équité, que s'il s'écarte jamais trop sensiblement de la morale. En conséquence, l'impôt et la réquisition ne resteront vraiment et purement juridiques que si en leurs applications multiples, elles respectent, autant que faire se peut, les règles d'équité et de justice (absence d'arbitraire, péréquation des charges publiques entre les citoyens).

Sinon, si certaines classes de citoyens supportent seules le fardeau de l'impôt et de la prestation à l'exclusion et en faveur

1. Abstraction faite des résiliations et de la création des Commissions arbitrales, points peu discutés et de peu d'intérêt pratique.

d'autres classes, le fondement juridique est entamé. L'intervention de l'Etat contre les uns, et en faveur des autres, ne peut s'expliquer que par des motifs « politiques » au sens large du mot. Ces institutions ont alors un « fondement politique ». Or, tels sont bien semble-t-il, les caractères des exonérations accordées de droit à certains petits locataires et des prorogations légales.

Dans les exonérations (ou réductions), le propriétaire supporte (en totalité ou en partie), par le jeu d'un impôt détourné, une perte pécuniaire nette énorme par rapport aux parts contributives du locataire et des autres citoyens. En effet, si le propriétaire a un revenu supérieur à un certain taux, 10.000 francs à Paris, il supporte en totalité la perte de loyer, l'Etat ne lui rembourse rien. Le locataire et les autres contribuables ne font aucun sacrifice. Le propriétaire paie les frais des largesses de l'Etat envers le locataire. Si le propriétaire a un revenu inférieur à un certain taux, l'Etat ne lui rembourse que 1/2 de la perte de loyers ; le bailleur perd net l'autre moitié. Si la perte totale est de 10.000 francs, le propriétaire sera frappé d'un impôt de 5.000 francs, tandis que les 5.000 restants seront répartis entre des millions de contribuable. Que devient le principe de l'égalité devant les charges publiques ?

Dans les prorogations légales, qui impliquent réquisition, le prix légal du nouveau loyer était celui de 1914 (1). Etant donné la hausse générale des prix, ce loyer impliquera souvent une perte nette très sensible à la charge du propriétaire, subie indépendamment de toute spéculation. Le prix du loyer, égal à l'indemnité de réquisition ne correspondra pas à la « valeur réelle » (2) de la prestation, valeur du loyer affectée par les causes normales de hausse venant de la guerre et du bouleversement économique, mais d'où sont exclues les causes normales (intermédiaires, parasites, accaparement, spéculation). Cette indemnité sera donc insuffisante (3) ; inversement la charge nette restante pesant sur le bailleur sera trop forte. Le locataire sera trop favorisé, le propriétaire trop sacrifié.

Ajoutons enfin que dans ces sortes de réquisitions, les prestations elles-mêmes ne peuvent jamais être « réparties ».

1. D'après la loi du 9 mars 1918. La loi du 31 mars 1922, a majoré le loyer du fait des charges.

2. Tel est le sens que donne à valeur réelle, la jurisprudence de cass. et l'autorité militaire elle-même.

3. La réquisition doit comprendre un sacrifice net par rapport au cours commercial. Elle est un impôt. Mais ce sacrifice ne doit pas être trop lourd, l'indemnité doit le réduire suffisamment.

La discrimination opérée entre le fondement juridique et le fondement politique et la distinction entre l'examen « a priori » et « a posteriori », déterminent le plan critique adopté.

Nous venons de voir que les traits dominants de la législation française (qu'ils se rattachent au droit privé ou public) avaient un véritable fondement juridique. Font exception toutefois certaines applications particulières (principe et mécanisme de certaines réductions, exonérations et prorogations) qui présentent un fondement politique.

Nous avons donc à opérer la critique respective de ces deux fondements.

Mais, parmi les traits dominants ayant un fondement juridique, certains ou bien ne lèsent personne et ne présentent pas grand intérêt pratique ; ou bien reposent sur des théories juridiques incontestables, sur des prohibitions de la loi pénale, sur des règles de logique, des principes de morale, d'équité. Tels sont : les termes et délais se rattachant à la théorie du terme de grâce, les résiliations et réductions exceptionnelles basées sur l'absence totale ou partielle de cause, la spéculation illicite basée sur l'article 419 du Code pénal, l'institution de juridictions d'exception de l'ordre judiciaire et présentant les plus grandes garanties. En conséquence, nous n'aurons pas à les examiner d'un point de vue critique.

Tout au contraire, certains présentent une immense importance pratique, ce sont ceux qui se rattachent à la théorie de la lésion. Les mesures curatives ou préventives contre la lésion motivent complètement, avons-nous vu, la réduction du loyer en cours de bail pour prix exagéré et la tarification du loyer pendant la prorogation ; elles dominent même en partie l'institution de droit public de la prorogation imposée au propriétaire. Or, la théorie générale de la lésion dans le droit des obligations n'est pas universellement admise. Elle est très critiquée par de bons esprits. Elle repose, dit-on, sur une grosse erreur économique, celle du « juste prix ou valeur normale ». Nous ferons la critique de cette opinion et du droit positif conséquent en fonction des données économiques.

La critique du fondement juridique se ramènera simplement à celle de la notion « économique » de lésion.

La critique du fondement « politique » sera celle du principe et du mécanisme de certaines réductions, exonérations et prorogations. Elle mettra en lumière les raisons « politiques »

diverses qui ont inspiré l'Etat. Elle appréciera leur nature exacte et leur bien-fondé, tant en fonction des nécessités gouvernementales que des règles de la morale et de l'équité.

Ces deux critiques respectives (juridico-économique et politique) feront l'objet de deux sections d'un même chapitre.

Jusqu'ici nous aurons raisonné *a priori*, en nous demandant : quelles raisons préalables l'Etat avait-il de prendre ces mesures d'exception ? Quelles étaient ces prévisions de l'Etat ? Sur quelles théories d'une part, sur quelles éventualités d'autre part, ces prévisions reposaient-elles ? Ce mode de raisonnement seul est insuffisant. Lorsque des mesures d'exception ont depuis longtemps porté leurs fruits. Il faut, pour juger sainement ces mesures, apprécier leurs résultats, Nous raisonnerons donc ensuite *a posteriori* d'après les résultats eux-mêmes. Ainsi nous jugerons complètement de la valeur des théories et des prévisions. Cette œuvre critique distincte de la première fera l'objet d'un autre chapitre. Elle sera évidemment (à l'inverse de la première) plus synthétique qu'analytique. Comment, en effet, au sein du vaste plexus des phénomènes sociaux, dire avec précision que tel effet vient de telle cause ou plus exactement que telle manifestation est la condition de telle autre ? Nous tâcherons cependant d'opérer, non sans réserve, quelques rattachements.

Enfin, nous serons en état de conclure.

CHAPITRE PREMIER

CRITIQUE « A PRIORI » DU FONDEMENT JURIDIQUE ET DU FONDEMENT POLITIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE

SECTION I

**Fondement juridique (Critique de la théorie de la lésion
au point de vue économique).**

Opinion selon laquelle la théorie juridique de la lésion est à rejeter en ce qu'elle repose sur une notion de « valeur normale » fausse au point de vue économique. — Nous avons vu que la théorie de la lésion est fondée en partie sur la notion du « juste prix ». Lorsque ce juste prix est dépassé, il y a fait anormal considéré parfois comme la révélation d'un vice entraînant rescision ou réduction du prix.

Ce « juste prix » notion morale, implique aussi une notion économique, celle de la « valeur réelle, normale, moyenne » des richesses. Prix juste et prix normal sont synonymes.

Mais, disent les adversaires de la lésion, cette notion du caractère « normal, moyen » est fausse au point de vue économique. La valeur d'une chose est uniquement déterminée par la loi de l'offre et de la demande. La valeur d'une chose c'est le prix qu'on en trouve d'après le jeu de l'échange. Toute valeur courante est normale. Ce qui est anormal c'est la correction arbitraire, fictive, que l'on veut faire subir à cette valeur courante, seul critère objectif à considérer.

La théorie de la lésion reposant donc sur une notion économique fausse est arbitraire et dangereuse. Il faut en principe la rejeter.

Réfutation de cette opinion (Il existe bien une « valeur réelle, normale, moyenne » des richesses, qui correspond au « juste prix »). — L'opinion précédente nous paraît au contraire basée sur une pétition de principes :

Il existe une « valeur normale, moyenne, réelle des richesses » distincte de la « valeur courante ».

Ce n'est pas ici le lieu de s'engager dans de longues discussions d'économie politique. Nous nous bornerons à quelques réflexions générales étayées sur l'autorité des économistes eux-mêmes.

Tout d'abord une idée s'impose à l'esprit, celle du caractère extrêmement superficiel de la thèse adverse. Celle-ci, revient à dire que les conditions de l'échange déterminent la valeur. Or, l'échange, par son mécanisme, ne fait que « révéler » la valeur mais ne la fonde ni ne la produit. La valeur est préalable à l'échange. Il existe des valeurs indépendamment de tout échange.

La valeur simplement révélée par l'échange, à des causes profondes : utilité, rareté, travail. Un seul de ces éléments : utilité, rareté ou utilité finale peut-il être la cause unique de la valeur à l'exclusion de l'élément travail au coût de production ? Ici, nous touchons à un des problèmes les plus célèbres et les plus ardu de l'économie politique.

M. Cauwès (1) a approfondi ce problème avec une grande maîtrise.

La valeur mobile, courante, dit-il, est un rapport essentiel-

1. Cauwès, *Cours d'économie politique*, 1893, t. I. Dorénavant nous citerons ainsi : V. Cauwès, en indiquant la page.

lement variable dépendant de l'état du marché, de l'offre et de la demande.

« Y a-t-il une autre détermination de la valeur ? A côté de la valeur courante, n'existe-t-il pas une mesure normale de la valeur ? Les mouvements de la valeur courante sont-ils dérégulés, ou bien, comme les oscillations du pendule, tendent-ils à se rapprocher d'un point d'équilibre et de repos ? » (Cauwès, p. 302, n° 191. *Valeur normale des richesses*) : Et M. Cauwès répond affirmativement : la valeur normale, moyenne est en équilibre entre le facteur travail de l'un des échangistes (coût de production) et le facteur utilisé, effort épargné à l'autre échangiste.

« En réalité dans le système de la concurrence, deux forces se font équilibre : l'une qui tend à proportionner la valeur au service rendu, l'autre qui ramène cette valeur au niveau du travail dépensé par le producteur. » (Cauwès, p. 311.)

Ainsi donc, la valeur naturelle dans les échanges est en un point liée au coût de production qui est lui-même l'équivalent de la difficulté épargnée à l'acquéreur.

Mais la notion de travail envisagée est celle du travail : « utile », utilisable et utilisé socialement et non la simple dépense de force.

Il faut envisager « l'équivalence des services au point de vue de leur valeur sociale » (Id.)

Et M. Cauwès conclut (p. 316) : « *La Théorie de la valeur normale appartient à l'économie politique générale au même titre que la propriété. Au contraire, la loi de l'offre et de la demande se rattache au mécanisme des échanges.* »

Il est aussi faux, dit-il, de faire reposer la théorie de la valeur uniquement sur l'utilité (Condillac et Jean-Baptiste Say) que de la faire reposer uniquement sur le travail ou le coût de production (Adam Smith, Ricardo, Karl Marx, Proud'hon). Les deux éléments se complètent nécessairement.

D'ailleurs abstraction faite des noms illustres de Smith et de Ricardo qui assignent à l'élément travail ou coût de production une importance essentielle ou prédominante, de grands économistes professent l'opinion de M. Cauwès.

Prenons d'abord les autres économistes anglais (1), dont les doctrines sont cependant très individualistes. Senior, Max-Culloch, Stanley-Jevons, admettent la double influence du travail

1. V. à ce sujet : *La valeur d'après les économistes français et anglais*, par Ch. et Henri Turgeon, édit. 1921.

et de l'utilité sur la notion de valeur normale « liée à l'effort de production ».

Il distinguent cette valeur de la valeur courante pure « valeur de marché soumise aux variations de l'offre et de la demande ».

Stuart Mill, le célèbre philosophe économiste, parle du niveau moyen de la valeur. Adam Smith avait insisté déjà « sur le point central d'équilibre » vers lequel tendait la valeur. Marshall, actuellement professeur à Cambridge, dont nous reprendrons les conclusions, est particulièrement caractéristique à ce point de vue.

M. Gide (1) admet implicitement une valeur « normale » influencée par le double élément travail et utilité : « La valeur apparaît comme un problème d'équilibre entre des forces opposées qui sont... d'un côté la *jouissance* que les choses nous procurent, de l'autre... la *peine* nécessaire pour les acquérir » (p. 80) et : « L'utilité et le travail sont les deux pôles, l'un positif, l'autre négatif, entre lesquels jaillit l'étincelle de la valeur. »

Seligman (2) et Wiefredo Pareto professent les mêmes opinions.

Enfin Marshall (3) dont les doctrines économiques exercent et ont exercé une grande influence pendant la dernière guerre (4) en particulier en France, fonde la valeur « normale moyenne » sur une *idée d'équilibre nécessaire, impliquant un long espace de temps et l'élimination de causes anormales fictives de hausse* : « La valeur fondée sur l'utilité *finale* et sur les frais de production se maintient en *équilibre* entre ces deux forces comme la clef de voûte d'une arche. »

Et d'après Marshall, cette valeur normale et moyenne comprend, outre tous les frais de production, une « rente » au sens large, un bénéfice réel suffisant pour le producteur.

Ainsi donc, la valeur « normale moyenne » se lie au juste prix selon les remarques de Bastiat et de Carey (5). Elle implique à la fois une notion économique et une notion morale de justice, d'équité. Elle est complète et peut servir de base

1. Gide, *Cours d'Economie politique*, 1919.

2. Professeur à l'Université de Columbia aux Etats-Unis.

3. Marshall *Elements of Economics*, 1910.

4. Cette influence est signalée par MM. Lafon et Bonnacase, *Le Critérium de la valeur en matière de réquisition militaire*, 1916.

5. Portalis aussi. V. Fenét, *Travaux préparatoires du Code civil*, t. XIV, p. 132 a remarquablement mis en lumière ce rapport qui existe entre le juste prix et la valeur réelle et aussi la différence qui existe entre eux et le simple prix courant.

solide à la théorie juridique de la lésion dont la légitimité ne saurait ainsi être attaquée. »

Pendant la guerre le bouleversement économique général a été propice aux spéculations éhontées. Lorsque du fait de la rareté, de « l'immense utilité finale » de certaines prestations (location des immeubles), leur valeur courante n'est plus proportionnée uniquement ou à peu près qu'à « l'utilité » et non au « travail », coût de production du bailleur, qui n'a pas augmenté ou n'a augmenté que d'une façon moindre, cette valeur courante ne reste plus « normale et réelle ». Elle emporte lésion. On doit la réduire pour la ramener à la valeur normale à la fois seule, réelle, suffisante et juste. Une loi qui protège alors le locataire, est triplement légitime au point de vue de la nécessité sociale, des lois économiques et de l'équité. Ici, c'est au contraire l'indifférence de l'Etat qui serait funeste, stupide et sacrilège.

On fait une objection ; on dit que la loi de l'offre et de la demande repose sur la « liberté » des échanges, liberté qu'il faut respecter avant tout.

Ce prétendu postulat est inacceptable. Tout d'abord, une valeur qui subit en des temps très courts des variations inouïes n'est ni « normale ni moyenne ».

Ensuite, la fameuse « liberté des échanges » invoquée ici n'est qu'un mythe cruel ou qu'une facétie. L'un des échangistes, le locataire n'est pas libre de rester sans abri ! M. Cauwès a admirablement démontré le caractère fictif et illégitime de ces « valeurs » de spéculation à rejeter.

Il suppose une place assiégée dans laquelle un seul individu ayant seul des vivres à sa disposition les ferait payer aux assiégés le prix qui lui plairait : « La compétition pour l'achat élèverait la valeur à un maximum indéfini. Des échanges de ce genre seraient-ils légitimes ? Evidemment non. L'échange étant une convention suppose la manifestation d'une volonté libre. Il n'y a plus de liberté lorsque le consentement est vicié par la violence morale. On objectera peut-être que les échanges étant toujours motivés par le besoin, il n'y a jamais liberté entière de ne pas contracter. La réponse vient à l'esprit de tous. La disproportion exorbitante entre le sacrifice consenti et le service rendu dénote que l'option n'a pas existé entre contracter et ne pas contracter. *Ce n'est pas une question d'utilité qui est en jeu, car alors, mieux vaudrait subir la valeur obsidionale que mourir de faim ; c'est une question de justice et de liberté. Dans la matière des échanges il faut toujours faire la part*

de cet élément moral et juridique (Cauwès, n° 193, p. 309).

Ainsi donc dans la notion véritablement scientifique de valeur, les éléments moraux et juridiques d'une part, économiques d'autre part, se pénètrent, se combinent, se complètent. Il serait arbitraire et injuste de les dissocier. Et M. Cauwès ajoute que l'hypothèse prévue par lui ne réaliserait que si, par impossible, l'autorité s'abstenait de faire des « réquisitions ».

La France n'a-t-elle pas été comparable à une forteresse assiégée ? Plus généralement notre pays et les autres Etats belligérants et neutres même, n'ont-ils pas été et ne sont-ils pas encore un champ économique propice à ces spéculations universelles et criminelles que l'Etat peut et doit réprimer ? Partout l'autorité est venue au secours du faible, et dans l'intérêt de tous au nom de la morale, de la nécessité, elle « a fait des réquisitions » elle a méprisé l'existence de cette valeur fictive « obsidionale, » fruit de coupables manœuvres. Une telle intervention est toute à son honneur.

D'ailleurs, les économistes libéraux les plus endurcis ont de tout temps excusé et même préconisé l'interventionisme en temps de crise.

Une autre objection surgit encore qui n'a pas plus de valeur que les précédentes : Ramener, dit-on, la valeur d'une prestation en dessous de la valeur courante du moment (ici le prix du loyer) c'est sacrifier le bailleur c'est lui imposer une perte ? Pour éviter au locataire une « lésion » la loi « lèse » le propriétaire. Etrange procédé au point de vue logique et moral ! Comment déterminer la fameuse valeur réelle et normale ? Elle sera impossible à découvrir.

Ces arguments impressionnants en apparence sont en réalité assez faibles. Ils prennent en effet le relatif pour l'absolu.

Un propriétaire par exemple retire ou tente de retirer de son immeuble un revenu net de 10 o/o à 12 o/o du capital. Si on réduit ce revenu à 7 ou 8 o/o ou n'impose pas pour cela au propriétaire un sacrifice net, une perte nette ; on réduit simplement son gain à des proportions normales, honnêtes (1).

Pour réduire ce bénéfice net à ces proportions normales, il faut évidemment accepter un loyer sensiblement supérieur à celui de 1914 puisque les frais et les charges de toute sorte ont augmenté beaucoup.

Il se peut dans certain cas qu'un loyer de 130, 140, 150, 170,

1. Il s'en faut hélas que l'exemple cité soit une pure hypothèse.

au lieu de 100 soit légitime. Le chiffre de 300, 400, même peut être admis s'il s'agit d'une construction neuve (1).

En un mot, pour que la justice et l'équité soit sauvegardées « la valeur » allouée et reconnue par la loi doit être telle qu'elle laisse au propriétaire un bénéfice normal. Elle doit donc comprendre tous les éléments légitimes normaux de hausse (augmentation du coût de production) mais éliminer au contraire les éléments illégitimes (spéculation, accaparement).

Or, tels sont justement les caractères de la notion économique « de la valeur normale moyenne ». Selon les idées de Marshall, cette valeur comprend tous les frais même généraux et une « rente », un « bénéfice convenable ». Elle ne comprend pas évidemment, la part de bénéfice exagéré, qui est le fruit de l'accaparement et de la spéculation, causes anormales, artificielles de hausse. Expérimentalement, on constate que sur des marchés libres en période normale, le jeu de l'offre et de la demande produit au bout d'un certain temps cette valeur moyenne d'équilibre, comportant un bénéfice normal.

Ainsi conçue la valeur normale et moyenne n'est pas rigide et immuable. Ainsi que le faisait déjà remarquer Portalis au sujet du juste prix, elle comporte une certaine marge même en période normale.

En période de crise, de hausse générale, cette valeur moyenne et normale, notion souple, croît aussi. Puisque, en effet, cette valeur doit être telle qu'elle confère au producteur un bénéfice net normal (fonction du coût de production et du loyer de l'argent), il faudra (les frais de production et le loyer de l'argent augmentant) que la valeur normale croisse afin que le bénéfice inclus en elle reste proportionnel à l'augmentation du coût de production et du loyer de l'argent. En conséquence en période de crise les causes normales inévitables, de hausse (difficulté de production, rareté de la main-d'œuvre, répercussions militaires, difficulté des transports, augmentation du taux de l'inté-

1. Il faut réfuter ici l'opinion courante des propriétaires, selon laquelle, la hausse générale étant de 300 0/0 environ par rapport à l'avant-guerre, les loyers actuels devraient être le triple des loyers de 1914. Cela n'est juste qu'en matière de construction neuves où le capital investi pour construire est le triple d'un capital investi en 1914 pour construire un immeuble identique. Cela est faux, en général c'est-à-dire, en matière de maisons construites avant 1914. Ici le capital total investi à rémunérer comprend les frais de construction au prix de 1914. Les frais accessoires charges, impôts, etc..., ont seuls augmenté de 300 0/0. Il ne faut donc tenir compte que d'une augmentation, celle des frais accessoires. Sinon le bénéfice net serait plus du double de celui de 1914 et loi d'exception enrichirait le propriétaire.

rêt, etc...) qui affectent réellement, forcément la valeur normale et moyenne, seront prises en considération dans le calcul de son taux.

Au contraire les causes anormales, fictives évitables de hausse (intermédiaires, parasites multipliés sans nécessité, accaparement, spéculation) absentes ou insignifiantes en temps normal sur les marchés libres, n'affectent pas réellement la valeur normale et moyenne. Bien plus, elles sont incompatibles avec la notion de bénéfice net normal, qu'implique cette valeur ; elles doivent être éliminées dans le calcul. On conçoit que cette valeur normale, sera toujours inférieure au prix courant des périodes troubles.

Telle est la conception scientifique, juste, souple, équitable de la valeur normale moyenne, appelée aussi (on comprend pourquoi), *réelle, intrinsèque*. Cette conception a triomphé en matière de réquisition militaire et civile, de taxation, de spéculation illicite, sous l'égide de l'autorité militaire, d'une doctrine considérable et de la Cour de cassation. Elle est juste et équitable à la fois pour les deux parties, permet le bénéfice normal suffisant mais prohibe son exagération.

Donc la valeur normale en matière de réductions et tarification pendant la prorogation sera donc juridique à condition que cette théorie souple soit strictement appliquée. Elle devra conférer au propriétaire un bénéfice raisonnable tenant compte des causes normales de hausse et majorer de ce fait les prix de 1914. Cette valeur normale correspond bien ainsi au « juste prix » de la théorie de la lésion dont les applications resteront alors dans le cadre juridique.

En conséquence, les réductions de loyer en cours de bail, pour prix exagéré, prévues par la proposition de loi du 27 mars 1923, sont juridiques. Elles impliquent en effet prise en considération des causes normales d'augmentation des charges grevant la propriété bâtie en permettant 75 0/0 de majoration et quelquefois plus, sur justifications, sur les prix de 1914, lorsqu'il s'agit d'immeubles bâtis avant cette date.

Inversement au contraire la tarification du loyer pendant les prorogations légales de deux à cinq ans, n'était pas juridique (1). sous le régime de la loi du 9 mars 1918 qui accordait ces prorogations au prix du loyer de 1914. Ici la loi imposait au proprié-

1. Il faut dire qu'en mars 1918 la hausse générale n'avait pas sévi comme elle a sévi à partir de 1919-1920. Mais à partir de cette époque, le législateur, devant les faits, eut pu majorer le prix du loyer.

taire une perte. Elle le « lésait » pour éviter de léser le locataire.

Cette mesure ne peut s'expliquer qu'en faisant intervenir avons-nous vu un « motif politique ».

Cette tarification des prorogations légales au contraire est devenue juridique lorsque la loi du 31 mars 1922 a majoré le prix de 1914 en proportion des charges (sauf pour certaines catégories favorisées de locataires).

Il n'en est pas de même de la tarification du loyer pendant les prorogations judiciaires (prévues par les lois des 1^{er} mars 1921, 10 juillet 1921, 6 janvier 1922, 31 mars 1922) qui laisse au juge le soin de majorer le loyer très équitablement d'après la « valeur réelle » des locaux. Cette tarification a toujours eu une base purement juridique.

SECTION II

Fondement « politique » (critique des mesures favorisant les locataires en général et certaines classes de locataires en particulier, mobilisés et petits locataires, au détriment des propriétaires).

I. — Généralités. Position de la question

Nous avons appelé mesures « politiques » au sens large du mot celles qui aboutissent à infliger au propriétaire un sacrifice net et définitif considérable en faveur des locataires en général ou de certains locataires, sacrifice net que le propriétaire supporte seul ou presque seul et dont la charge n'est pas répartie ou l'est insuffisamment entre les autres contribuables.

Telles sont certaines réductions, exonérations, prorogations. Ce sont des impôts ou des réquisitions extrajuridiques « injustes » (au sens du *summum jus*, du droit strict).

Des raisons « politiques » peuvent donc seules expliquer ces mesures dont le droit ne peut démontrer le bien fondé. Elles-mêmes, peuvent se ramener idéalement à deux groupes, selon qu'elles reposent sur des considérations morales ou sur des considérations utilitaires.

Premier groupe : considérations morales. Etant donné les circonstances, le législateur peut penser : une humanité supérieure, une conception hardie mais noble de la solidarité sociale doivent écarter l'application du droit strict (*nenimem lædere et suum cuique reddere*) qui deviendrait inique par sa rigidité

même (*summum jus summa injuria*). Cette conception du législateur, quelquefois dangereuse, n'en est pas moins très pure et très respectable en son essence.

Le deuxième groupe, est celui des considérations utilitaires. Les mesures prises en effet peuvent être aussi injustes et amORALES qu'extra-juridiques ; néanmoins le législateur n'hésitera pas ! Il ne faut pas s'indigner *a priori* contre cette manière de procéder. Des motifs « politiques » au sens étroit et usuel de l'expression, peuvent venir les justifier. Il se peut que dans l'intérêt national, pour maintenir le calme, l'ordre, empêcher des troubles, il faille sacrifier certains individus au bien public quelques injustes et méprisables que soient les mobiles des fauteurs éventuels de troubles, quelques justes et dignes d'intérêt que soient les droits des sacrifiés. Cette loi d'airain des nécessités du pouvoir ne peut échapper à personne. La vieille « raison d'Etat » des régimes déchus n'est pas tout à fait morte, quelques légitimes et fructueux efforts qu'on ait fait pour la réduire au minimum. En temps de crise nationale, en temps de guerre, l'ordre est tout. Le trouble ou la révolte serait funeste et mortel. Il faut par tous les moyens les prévenir. Il faut aussi compter avec les dispossibilités financières. La nécessité tout court peut donc exceptionnellement rendre légitime l'emploi de mesures iniques. Nous n'hésitons pas à poser ce postulat quitte à en enfermer l'application dans de sévères limites.

Mais cette « nécessité » est appréciée par le gouvernement ou le législateur. Il se peut que l'appréciation soit abusive. Il se peut de plus que les dirigeants, au lieu de se borner à prévenir des dangers nationaux réels, imminents, funestes, prennent des mesures moins justifiables de pur opportunisme, d'égoïsme de classe ou de parti, afin d'assurer pour l'avenir une majorité, et de se maintenir au pouvoir eux ou leurs partis en flattant les passions démagogiques les plus basses et les plus dangereuses.

Cette interprétation de la nécessité gouvernementale est évidemment abusive, déloyale, parfois scélérate ; elle peut engendrer les pires excès. Elle rentre toujours néanmoins dans le cadre de raisons : « politiques » qui peuvent être bonnes ou mauvaises. La limite en est d'ailleurs difficile à tracer.

Evidemment la seule distinction entre les deux groupes de « mesures politiques » (raisons morales, raisons utilitaires) est quelque peu idéale et arbitraire. Ces deux groupes chevauchent l'un sur l'autre et se pénètrent. Souvent, la même mesure politique est à la fois fondée sur la morale et la nécessité ; souvent,

au sein du deuxième groupe, la même mesure est à la fois fondée sur la nécessité absolue valable et sur la simple sauvegarde égoïste des intérêts d'un parti.

Néanmoins par rapport à la même mesure, une des deux raisons (nécessité, morale) prédomine quelquefois sur l'autre et donne à cette mesure son caractère distinctif.

Evidemment, la valeur des « mesures politiques » doit être critiquée et appréciée en fonction des raisons qui les ont inspirées.

On admettra facilement la légitimité des mesures fondées sur des considérations morales ; beaucoup plus difficilement et plus exceptionnellement au contraire la légitimité de celles qui reposent sur des raisons utilitaires dont la véritable nécessité devra être l'âme.

Pour opérer une telle discrimination dans cette étude critique, nous allons nous demander (les mesures à critiquer étant connues) quelles sont celles qui reposent sur les considérations morales, quelles sont celles qui reposent sur des considérations utilitaires. A cet effet, et afin de tenir compte de l'interpénétration de ces deux groupes de considérations, nous examinerons chaque mesure, en nous demandant dans deux parties distinctes : Dans quelles hypothèses elle peut se justifier par des considérations morales ; dans quelles hypothèses elle peut se justifier par des considérations utilitaires.

Nous pourrions ainsi avoir une idée complète et précise du caractère moral utilitaire ou mixte de chaque mesure et faire une critique de détail et d'ensemble.

II. — *Examen des mesures politiques, aux deux points de vues respectifs des considérations morales et des considérations utilitaires.*

Mesures politiques envisagées. — Ces mesures, avons-nous vu, se ramènent à l'institution de certaines *réductions, exonérations, prorogations* imposant au propriétaire un sacrifice net et définitif très lourd. Nous les réduirons à *trois grandes classes* selon que le sacrifice est imposé au propriétaire en faveur : 1° des mobilisés ; 2° des petits locataires (population ouvrière urbaine en majorité) ; 3° des locataires en général.

A. — Hypothèses dans lesquelles, les « mesures politiques » se trouvent justifiées par des considérations morales (humanité, équité supérieure, conceptions désintéressées mais dangereuses, « solidaristes » ou « socialistes »).

(Dans ces hypothèses utilitaires des considérations morales peuvent aussi intervenir et intérieurement en fait, mais le point de vue moral peut être considéré comme prédominant.)

1° *En ce qui concerne la première classe de mesures politiques, sacrifices nets et définitifs imposés au propriétaire en faveur des mobilisés.*

Nous estimons qu'il y a lieu d'approuver en principe, de telles mesures dans tous les cas sauf exceptions négligeables. Une haute idée morale de sacrifice envers l'armée nationale qui sauva le pays, est ici en jeu. Ceux qui paient de leur sang ne doivent pas payer de leur argent ou doivent payer moins que ceux dont ils conservent les biens. L'objection qui consisterait à dire que les propriétaires aussi ont été mobilisés, ne serait pas décisive en général ; il est certain en effet que leur nombre est beaucoup plus faible que celui des locataires : *Lex statuit de co quod plerum que fit*. D'ailleurs, le mécanisme de la loi permet d'éviter quelquefois des iniquités individuelles trop choquantes. De plus, ces mesures reposent aussi sur la « nécessité politique ». Il ne faut pas mécontenter la majorité de l'armée nationale ; il faut chercher à maintenir son « moral ». L'importance de ce dernier est capitale.

Ces sacrifices imposés au propriétaire sont les suivants :

a) *En ce qui concerne les réductions de loyer.* — La perte de loyers provenant de l'insolvabilité du mobilisé du fait de la guerre est supportée en entier ou par 1/2 par le propriétaire. La charge nécessaire pour rembourser cette perte n'est pas répartie sur l'ensemble des contribuables. Nous comprenons cependant l'énorme sacrifice net imposé au propriétaire. Il n'y a doute que lorsque le bailleur est lui aussi à la fois mobilisé et pauvre. Alors l'Etat doit alléger la charge du propriétaire très digne d'intérêt. Hors ce cas exceptionnel, l'injustice de l'impôt, le rôle de victime jouée par le bailleur se justifient par l'idée du don complet de soi-même à faire en faveur des plus malheureux et des plus méritants. Il ne faut pas prétendre sortir de la guerre absolument indemne alors que tant d'autres ont tout perdu. D'ailleurs l'égalité devant les charges publiques est un idéal à atteindre ; il n'est jamais atteint com-

plètement surtout en temps de guerre. Il faut savoir parfois se sacrifier au bien public. D'ailleurs la répartition de la perte de loyer sur les autres contribuables, augmentant les dépenses communes nécessiterait la création d'impôts nouveaux, création toujours laborieuse en temps de détresse financière.

Ainsi, donc, sauf exception, abus regrettables (nombreux certes étant donné le chiffre des mobilisés), les hypothèses les plus vraisemblables justifient la loi.

b) *En ce qui concerne les exonérations de loyer.* — Le locataire mobilisé jouit ici d'un double avantage imposant corrélativement au propriétaire un double préjudice.

α) *Présomptions d'insolvabilité.* — Aux termes des articles 14 et 15 de la loi du 9 mars 1918 il est réputé et insolvable du fait de la guerre, exonérable de droit sauf preuve contraire à la charge du bailleur.

β) *Exonération de plein droit.* — Si le mobilisé est petit locataire, peu fortuné (sauf s'il reçoit une solde supérieure à 1/4 de ses gains civils), et *sacrifice net dont le montant égale la moitié ou la totalité du loyer perdu imposé au propriétaire.*

Il faut approuver pour les mêmes raisons. Ici un correctif équitable est même introduit en faveur du bailleur.

c) *En ce qui concerne les prorogations.* — α) *Prorogation égale à la durée de la mobilisation accordée aux mobilisés, petits locataires* (art. 56 b, 9 mars 1918).

β) *Prorogation sans augmentation* même depuis la loi du 31 mars 1922 (pour les petits locataires mobilisés, dans la zone des armées).

Ici, la charge nette imposée au propriétaire très lourde, vu la durée, se comprend de même par faveur spéciale pour les mobilisés, surtout pour ceux de la zone des armées particulièrement dignes de la reconnaissance de leurs concitoyens.

2° *En ce qui concerne la deuxième classe de mesures politiques: sacrifices nets et définitifs imposés au propriétaire en faveur des petits locataires.*

a) *Petits locataires: attributaires ou non de l'allocation militaire.* — La loi du 9 mars 1918 (art. 15) entend par « petits locataires », ceux qui, à Paris, occupent des logements d'un loyer égal ou inférieur à 500 francs par an et dans les autres villes ou communes des logements d'un foyer égal respectivement à 350, 250, 150, 100, 75 francs par an, ces chiffres sont majorés de 100, 50, 25 francs selon les cas si le locataire est marié et toujours de 100 francs par personne à la charge du locataire.

Réductions. — Lorsque ces locataires ont bénéficié d'une

réduction de loyer, après examen de la commission, impliquant une perte de loyer supportée ou entière ou par 1/2 par le propriétaire selon sa fortune, ils sont assimilables aux locataires en général. Nous réservons donc ce point.

Exonérations — Comme les mobilisés, les petits locataires sont présumés insolvable et exonérables de droit. Il appartient au bailleur de prouver leur solvabilité. La preuve contraire lui est permise.

Cette présomption se justifie *a priori* étant donné le faible loyer pouvant indiquer une fortune réduite ; elle se fortifie pour les attributaires de l'allocation militaire.

D'autre part elle peut être combattue par la preuve contraire ; par conséquent les locataires exonérés l'auront été à bon droit comme insolvable puisque le propriétaire n'aura pas démontré leur solvabilité ce qu'il n'eût pas manqué de faire dans le cas contraire.

Une considération très noble d'humanité justifie donc cette exonération.

Mais comment justifier la mesure qui fait supporter au propriétaire seul la perte entière de loyer du 1^{er} août 1914 au 1^{er} avril 1918 s'il a un revenu total de 10.000 francs à Paris, 8.000 et 5.000 francs dans les autres villes ? Pourquoi ne pas répartir cette charge sur les autres contribuables, frapper le propriétaire d'un impôt exorbitant et exclusif ?

On doit distinguer ici deux hypothèses. D'une part, si le propriétaire est très riche, a un revenu très supérieur à 10.000, la charge très lourde s'explique par la théorie morale de l'impôt progressif, poussée à l'extrême. Le propriétaire riche doit collaborer dans de grandes proportions au service d'assistance publique envers les locataires. Il doit, à la limite, en supporter toute la dépense. Cette théorie de l'impôt progressif est peut-être dangereuse, elle devient vite un instrument de spoliation, d'expropriation (dernière loi du 25 juin 1920, impôts sur les grosses successions) mais elle repose à la base ou peut reposer tout au moins sur une idée humanitaire et généreuse.

D'autre part, si le propriétaire a un revenu à peine supérieur presque égal au revenu légal, et si on ne lui rembourse rien, s'il a aussi un revenu inférieur et qu'on lui rembourse que la moitié de la perte, la loi frappe alors d'un impôt très lourd (1) une personne de fortune moyenne ou très faible. La théorie de la progressivité ne s'applique pas tout au contraire ; l'impôt

1. Aujourd'hui, des revenus égaux ou supérieurs à 10.000, 8.000, 5.000 sont loin de constituer des richesses !

est inique. Le poids de la charge devrait être réparti sur les autres contribuables. A première vue la nécessité politique seule paraît pouvoir, peut-être, expliquer la mesure prise. Aucune considération morale ne semble intervenir. A l'extrême rigueur, nous pensons cependant, que des raisons désintéressées, économiques mêmes (1), des conceptions « solidaristes » et « socialistes » (dont nous réprouvons les principes et les dangers mais dont nous ne pouvons méconnaître le caractère moral possible quoique chimérique), peuvent engendrer sinon justifier les mesures.

La propriété immobilière souvent héréditaire et toujours acquise au moyen de capitaux importants donne des rentes (2), des profits sans travail, que la société procure au propriétaire oisif. Comme contre-partie, la société doit pouvoir imposer au propriétaire des sacrifices supplémentaires qui compenseraient les rentes acquises sans travail. Ainsi sera satisfaite l'idée morale et égalitaire que les revenus du travail seuls sont légitimes, que les revenus sans travail doivent être repris par la société en totalité ou en partie. Dans certains pays on a institué des impôts sur les « plus-values foncières ». Ainsi le propriétaire même peu fortuné ou pauvre doit néanmoins rendre compte à la société de ses gains présumés de jadis. On pourrait, sans forcer la comparaison, rapprocher cette théorie économique et sociale de la théorie juridique du risque « professionnel ou risque créé ». Malgré de grandes différences, le principe à la base est le même : *ubi emolumentum, ibi onus*.

Prorogations. — Ces petits locataires ont bénéficié (loi du 9 mars 1918) de prorogations de deux ans ou cinq ans sans augmentation de loyer.

De deux choses l'une : ou bien le locataire a été exonéré après preuve de son insolvabilité et les raisons exposées ci-dessus au sujet des exonérations s'appliquent, ou bien au contraire il n'a pas été exonéré et dans ce dernier cas il doit être considéré comme un simple locataire. Nous reviendrons sur ce point.

b) *Petits locataires qui sont de plus bénéficiaires de l'allocation des réfugiés, des secours de chômage, des secours des*

1. Nous disons le caractère moral « possible », car quelquefois ces doctrines n'ont qu'un but de spoliation et de vol sous couvert d'humanité. Néanmoins, parmi les esprits qui les conçoivent ou les partagent il peut y en avoir et il y en a de généreux et désintéressés.

2. Célèbre théorie de la rente du sol de Ricardo.

bureaux de bienfaisance, de certains secours d'assistance (art. 14, l. du 9 mars 1918).

Remarque. — Nous éliminons les petits locataires mobilisés ou réformés, qui rentrent dans la classe des mobilisés ou de ceux qui ont souffert de la guerre à titre de militaires.

Exonération. — Ces catégories de locataires sont *exonérés de plein droit* par la loi. De plus le propriétaire n'est pas admis à faire la preuve contraire de leur insolvabilité. Remarquons que cette faveur spéciale se justifie en principe étant donné les secours qu'ils reçoivent et qui font présumer un état de misère ou de gêne.

La plupart du temps donc, ces locataires examinés seront réellement insolvable et leur exonération sera motivée par des considérations supérieures d'humanité. D'ailleurs, et par exception, la preuve contraire est admise contre ces locataires lorsqu'ils touchent un traitement supérieur du quart à leur traitement militaire (ouvriers d'usines de guerre) ou d'avant-guerre (ouvriers civils, art. 15 de la loi). En ce cas, l'impôt plus lourd (charge nette égale à $1/2$ ou à la totalité de la perte totale de loyer entre le 1^{er} août 1914 et le 24 octobre 1919) imposé au bailleur, se justifie ou s'explique à la rigueur par les considérations économiques ou sociales exposées ci-dessus en faveur des simples petits locataires.

Prorogations. — Ces catégories de locataires ont droit notwithstanding le non-paiement du loyer entre 1914 et 1914 à des prorogations de deux et de cinq ans au prix du loyer de 1914. Il se peut fort bien qu'étant donné leur situation ils aient grand peine à payer ce prix et que partant il soit humain de ne pas leur imposer le paiement d'un loyer supérieur.

Dans ce cas, la charge nette que représente pour le propriétaire la prorogation qui lui est imposée peut être justifiée soit par les considérations sociales ci-dessus exposées soit au contraire nous le verrons par la simple nécessité politique. On peut hésiter entre les deux explications, qui seront reprises au sujet des locataires en général.

3^o *En ce qui concerne la troisième classe de mesures politiques : sacrifices nets imposés au propriétaire en faveur des locataires en général* (locataires en général, n'étant ni mobilisés, ni petits locataires (art. 14, loi du 9 mars 1918).

A) *En ce qui concerne le fait lui-même des réductions, exonérations, prorogations accordées aux locataires.* — Au point de vue des réductions et exonérations, il n'y a rien à dire d spécial. Elles ne sont accordées en effet, qu'après exa-

men par la Commission arbitrale et par suite qu'après insolvabilité totale ou partielle réellement constatée. Elles sont basées sur les considérations supérieures d'humanité.

Quant aux prorogations de deux à cinq ans, accordées aux locataires au prix du loyer de 1914, il se peut que le locataire qui a subi une réduction ou exonération et qui est pauvre ne puisse pas payer un loyer supérieur. Il est donc humain de tarifier ce loyer.

B) *Au point de vue du sacrifice net et définitif que les réductions, exonérations, prorogations, imposent au propriétaire.* — Quant aux réductions et exonérations, ce sacrifice s'explique en tout cas comme ci-dessus par des considérations morales ou sociales (impôt progressif si le prestataire est riche, théorie de la rente foncière si le propriétaire a une fortune réduite).

En ce qui concerne les prorogations il faut distinguer car elles sont toujours accordées, que le locataire soit riche ou pauvre, ait bénéficié ou non de réductions ou d'exonérations. Si le locataire est pauvre et le propriétaire riche, elles peuvent s'expliquer à la rigueur par une considération morale (caractère très onéreux de la réquisition pesant sur des prestataires très riches, réquisition qui ressemble alors à un impôt progressif). Si le locataire est pauvre et le propriétaire pauvre ou gêné (1) on peut également à l'extrême rigueur expliquer le sacrifice net considérable imposé à ce dernier et la compensation très insuffisante de l'indemnité de réquisition par la théorie de la rente foncière. L'Etat impose des pertes comme contre-partie des gains présumés sans travail de jadis. Néanmoins, la charge est bien lourde, la réquisition bien exceptionnelle. La « nécessité » politique peut venir aussi, même dans ces hypothèses, expliquer ces mesures.

B. — Hypothèses dans lesquelles les mesures politiques se trouvent expliquées par des considérations utilitaires (nécessités politiques, opportunisme politique, démagogie, etc.).

(Dans ces hypothèses même, une considération morale peut intervenir, mais le point de vue utilitaire est prédominant).

1. Enfin, on peut soutenir non peut-être sans quelque raison, que la fortune immobilière étant stable, fixe, solide, et conférant par ces qualités, au propriétaire même peu fortuné, de grands avantages de sécurité, peut, comme contre-partie de ces avantages qu'elle possède sur la fortune mobilière peu sûre, être frappée plus durement qu'elle. C'est une indication. Il faut se garder d'exagérer en ce sens.

Première classe de mesures politiques en faveur des mobilisés.

— En général et en principe, avons-nous vu, ces mesures se justifient suffisamment par des considérations morales très élevées. Néanmoins, « la nécessité politique » agit aussi. Il était capital pour le gouvernement français de favoriser en temps de guerre la majorité de l'armée nationale, majorité composée à coup sûr de locataires, même au détriment de la minorité (propriétaires mobilisés). Ce point de vue ne saurait être contesté sérieusement. Il était même nécessaire, peut-être, de favoriser les mobilisés après guerre (prorogations exceptionnelles et sans majoration).

Deuxième classe de mesures politiques en faveur des « petits locataires ». — Malgré la présomption d'insolvabilité établie en faveur de ces locataires et entraînant exonération, il se peut que dans plusieurs cas particuliers la présomption soit fausse ; il se peut que le locataire ayant peu de façade ait une fortune moyenne et que le propriétaire au contraire supportant le gros poid total ou partiel de la perte du loyer soit pauvre et réduit à la gêne par le jeu de la loi.

Ces cas peuvent se concevoir. Ils ne se sont que trop souvent présentés ! De plus, ici, la charge inique pesant sur le bailleur était aggravée pour un temps très long par la prorogation au prix de 1914 !

Deux raisons utilitaires de valeur différente peuvent expliquer ces mesures abominables en elles-mêmes.

D'une part, la nécessité dans laquelle se trouvait le gouvernement de calmer des masses nombreuses, turbulentes, sollicitées par des doctrines révolutionnaires et défaitistes..

La révolte ou la passivité de ces classes sociales eût constitué un réel danger national. Ici, un opportunisme habile justifiait donc l'iniquité. *Ces petits locataires en effet étaient surtout composés d'ouvriers des villes ou des petites villes, d'ouvriers agricoles, d'employés des compagnies de chemins de fer et de l'Etat*, masse imposante par son nombre, dangereuse par les fermentes actifs d'agitation qui pouvaient compromettre son patriotisme.

D'autre part (et ceci est plus critiquable mais compréhensible), il y a peut-être des raisons électorales démagogiques, basées sur l'égoïsme d'un parti politique. Cette masse considérable de locataires électeurs, les parlementaires et le parti au pouvoir, pouvaient tenir à se concilier pour conserver leur majorité. Cette raison, mesquine, étroite, haïssable en elle-même peut devenir plus acceptable si l'on remarque que dans

une démocratie parlementaire, la force, l'unité, la cohésion du parti au pouvoir sont des conditions de bon fonctionnement du régime.

On peut objecter que l'Etat pouvait toujours favoriser cette masse en accordant des prorogations-exonérations ou prorogations, quitte à rembourser en totalité ou plus complètement la perte de loyer au propriétaire, ou à parfaire le loyer pendant la prorogation afin de diminuer son sacrifice net par une équitable répartition des charges publiques sur l'ensemble des contribuables. Cette raison n'est pas décisive. Bien que des impôts destinés à récupérer les ressources nécessaires à ces remboursements équitables n'eussent pas provoqué, peut-être, la révolte ou le mécontentement, ils eussent constitué une charge financière, accroissant encore l'embarras de l'Etat. Ainsi la nécessité financière, cruelle aux propriétaires, a peut-être dicté en partie la solution radicale : leur laisser toute la charge de la perte de loyer. On parle aujourd'hui du prélèvement sur le capital. En voilà un. De tout temps la fortune immobilière fixe, stable, ne se dérochant pas au fisc attire ses foudres. Quand l'Etat est à court d'argent, il a la mentalité sans scrupules d'un débiteur aux abois et d'un créancier jamais payé.

Troisième classe de mesures politiques en faveur des locataires en général. — Lorsqu'en raison de réductions ou exonérations accordées par la commission arbitrale, des pertes nettes de loyers sont imposées par la loi à des propriétaires pauvres (la théorie de la rente foncière étant contestable avons-nous vu), des considérations de nécessité financière, ou d'ordre démagogique et électoral peuvent avoir influencé le gouvernement. Les locataires en effet constituent la majorité des électeurs. Le gouvernement peut être entraîné à les ménager au détriment de la minorité (les propriétaires).

Lorsqu'une prorogation de deux ou cinq ans est accordée par la loi de 1918 à un locataire riche au détriment d'un propriétaire pauvre (au prix du loyer de 1914 qui impose au propriétaire une perte), l'iniquité est consommée. Des raisons de basse démagogie peuvent seules expliquer ce résultat abominable. Des considérations financières expliquent que l'Etat s'abstienne de parfaire le loyer à sa valeur réelle. Ces iniquités sont en partie corrigées en ce sens que le locataire qui a fait des « bénéfices de guerre » est déchu du droit de prorogation (lois des 9 mars 1918 et 1^{er} juillet 1921). »

III. — *Des caractères dominants de ces « mesures politiques »
et de leur bien-fondé : brève critique*

Les « mesures politiques » envisagées se ramènent à deux groupes de considérations (morales et utilitaires).

Tous les sacrifices imposés au propriétaire en faveur des mobilisés s'expliquent par une noble et haute idée morale en même temps que par la nécessité la plus absolue.

Parmi les sacrifices imposés au propriétaire en faveur des petits locataires, certains peuvent à la rigueur s'expliquer par des idées morales un peu chimériques ou des conceptions économiques, et sociales généreuses mais dangereuses; d'autres, par des nécessités gouvernementales dont nul ne peut méconnaître l'importance capitale; d'autres enfin par des raisons financières et des considérations d'ordre électoral et de pure démagogie.

Les sacrifices imposés au propriétaire en faveur des locataires en général ne peuvent en principe s'expliquer que par des considérations financières et des raisons de basse démagogie. Ainsi donc ces considérations sont en partie « morales » ou généreuses et fort respectables en leur principe, en majorité utilitaires : dans cette majorité, les considérations basées sur les nécessités gouvernementales et financières (maintien de l'ordre à tout prix et économies) doivent être admises; au contraire, les considérations basées sur la démagogie et l'égoïsme de parti doivent être en principe âprement critiquées et flétries.

Somme toute, ce fondement politique « contient du bon et du mauvais », peut-être par parts égales; le bon cependant semble l'emporter. Evidemment trop d'iniquités ont été commises, provoquées, tolérées. Mais entre ces considérations des divers ordres et groupes, quelle est la frontière? Pouvons-nous apercevoir distinctement sa ligne nette? Le législateur lui-même le pouvait-il? Il a procédé par approximations, prévisions, « empirisme même » a dit l'homme d'Etat qui conduisit la France à ses destinées victorieuses. Peut-on et doit-on se montrer trop sévère et n'apporter aucune réserve dans la critique? La « raison d'Etat », disions-nous, existe et existera toujours; ne la connaissent que ceux qui dirigent ou savent et sont moins ignorants et, partant, moins incapables de juger que nous.

On objectera que la législation étrangère n'a pas ainsi sacrifié les propriétaires aux dépens des locataires et surtout des masses nombreuses et turbulentes. Nous aurions dû, dit-on, prendre ces lois pour modèle. Raisonnement simpliste.

D'une part, la France a porté le poids le plus lourd de la guerre. Chez elle, des mesures spéciales s'imposaient, en faveur de l'armée nationale et des classes nombreuses, pour le maintien de l'ordre.

D'autre part, enfin, la France vit sous un régime parlementaire, démocratique et républicain, dont il faut accepter certaines nécessités en tenant compte de l'état d'esprit de la masse des électeurs (1). Chose significative, l'Angleterre démocratique et parlementaire, qui n'a d'une monarchie que le nom, a pris en faveur de la masse de la population ouvrière urbaine des mesures extraordinaires de protection au détriment des bailleurs.

Il faut ajouter enfin (ce qui indique peut-être le caractère de « nécessité » véritable de la plupart de ces mesures) qu'elles ont été maintenues par la Chambre du 16 novembre 1919 qui ne comporte certes pas une majorité d'extrême-gauche.

Enfin les iniquités les plus choquantes ont été réparées au point de vue des prorogations par la loi du 31 mars 1922. Il y a là un effort vers le progrès, ou (ceci dit pour les pessimistes et les critiques impénitents) une dose moins grande d'iniquité.

CHAPITRE II

CRITIQUE A « POSTERIORI », DU FONDEMENT JURIDIQUE ET DU FONDEMENT POLITIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE EN CONSIDÉRATION DE SES EFFETS ET CRITIQUE GÉNÉRALE.

La législation française a tout d'abord à un point de vue évident et très général été efficace, bienfaisante : elle a empêché l'expulsion de la majorité des français et leur exploitation criminelle par des propriétaires sans scrupules. Mais il était par trop facile d'obtenir à peu de frais et d'emblée ce résultat au détriment des propriétaires et peut-être d'autres intérêts vitaux de la nation. Ce n'est pas à la constatation puérile de ce résultat immédiat que nous nous attacherons, mais bien évidemment à l'examen des répercussions des diverses mesures prises.

1. Il est à noter aussi qu'en Italie des mesures exceptionnelles de faveur ont été prises en faveur des mobilisés et des petits locataires, au détriment des bailleurs. (V. *La Législation italienne*, par M. Riccardo Eubini, article de la *Revue de Droit civil*, 1922, p. 267.)

I. — Critique du fondement juridique (i)

1^o Effets produits par l'application large de la théorie de la lésion

L'application de la théorie de la lésion au point de vue curatif (réduction en cours de bail d'un loyer exagéré) n'a pas encore eut lieu. Elle est prévue par la proposition de loi du 27 mars 1923 qui deviendra sûrement loi.

Tarification du loyer pendant la prorogation. — Au contraire l'application de la théorie juridique de la lésion au point de vue préventif est constituée par la *tarification du loyer* en période de *prorogation légale ou judiciaire*, au taux de la « valeur réelle normale des locaux, du juste prix » qui évite la lésion à la fois vis-à-vis du bailleur et du preneur (Lois du 31 mars 1922, art. 1^{er} pour les prorogations légales de 2 ans et de 5 ans. Lois des 1^{er} mars 1921, 16 juillet 1921, 6 janvier 1922, 31 mars 1922, art. 7 pour les prorogations judiciaires facultatives).

En tous cas le prix du loyer ancien est *majoré par le juge*, selon un tarif légal ou *ad nutum*, en tenant compte de l'augmentation des charges de toute nature et d'un bénéfice normal devant échoir au bailleur.

Les taux d'augmentation le plus généralement fixés par la jurisprudence pour des immeubles terminés en 1914 ou avant 1914 (25, 35, 50 o/o pour des immeubles sans « confort moderne », 50 o/o à 120 o/o pour des immeubles à « confort moderne ») sont en général équitables et suffisants et font bénéficier le bailleur raisonnable d'un loyer acceptable. Souvent, d'ailleurs, des conventions entre bailleurs et preneurs se réfèrent à ces taux jugés suffisants. Seuls des propriétaires cupides et insatiables récriminent encore à ce sujet malgré le mépris des gens de bien. *Spéculation illicite*, loi du 23 octobre 1919 :

Le délit de spéculation illicite, constitue une sanction pénale de la lésion. La loi du 23 octobre 1919 a prévu des peines très dures de prison et de fortes amendes. Elle a *en général* donné de *très bons résultats* châtiant d'abominables gredins spéculant sur la misère et les besoins de leur prochain. Elle a fait des exemples profitables à n'en pas douter. En octobre 1922, lorsqu'elle est tombée en désuétude, a eu lieu un tel déluge d'excès, qu'on a dû bien vite la rétablir (proposition de loi du 27 mars

1. Des effets produits seulement par les dispositions les plus essentielles parmi celles qui présentent un fondement juridique.

1923 qui, à tort d'ailleurs, selon nous, ne prévoit pas de prison, mais seulement de fortes amendes). Quelquefois il faut le reconnaître cette loi sévère a frappé à faux, entre les mains de magistrats illuminés et égarés, et puni injustement des propriétaires dignes d'estime victimes d'une manœuvre de leur locataire. Mais l'exception n'est pas la règle. Les résultats ont été en général bienfaisants au point de vue utilitaire et moral.

2° L'œuvre des juridictions et des procédures d'exception

Juridictions et procédure d'exception ont en général donné *de très bons résultats*. On peut sans exagération leur tresser des couronnes.

Les commissions arbitrales, impartiales, honnêtes, ont rendu sous l'égide de leurs présidents, juges professionnels ou avocats, des sentences fort équitables ; ont *facilité les conciliations très nombreuses* et ont été en général plutôt *un peu favorables aux propriétaires ce qui rétablit l'équilibre légal*.

On peut en dire autant des juges de paix et Chambre du Conseil.

La censure de la Cour de cassation et de la Commission supérieure a été bienfaisante et a engendré une certaine uniformité.

Il faut se féliciter de la réforme et de la simplification de la procédure, de la réduction des frais, de la suppression du ministère des huissiers.

3° Le détail : (Lois rétroactives, obscurités, contradictions dans la rédaction)

Quelquefois il y a eu des dispositions rétroactives sous couvert d'interprétation. Cela est très critiquable, mais le législateur français n'en est pas ici à son coup d'essai. Enfin ces lois rétroactives tendaient à réparer des iniquités. Il faut donc se montrer indulgent. La loi du 31 mars 1922 porte même atteinte à l'autorité de la chose jugée ce qui est fort regrettable. M. Duguit lui-même qualifie cette loi de monstruosité juridique. Souvent la forme est mauvaise, le texte obscur, contradictoire. Soyons réservés, le sujet à traiter étant difficile. D'ailleurs aujourd'hui, avec le déclin des études classiques, peu de personnes peuvent se targuer de bien écrire et parler français. Sauf exception, le style de ceux qui font métier de parler et d'écrire ferait bien rire un écolier de 1830. Le législateur, tant décrié, a été entraîné dans ce mouvement général qui

nous pousse tous à mal écrire. D'ailleurs la Cour de cassation en est ravie. Elle peut faire dire au texte tout ce qu'elle veut qu'il dise. Le prêteur lui-même ne rêvait pas mieux.

II. — Critique du fondement politique

Les exonérations de droit, et les prorogations sans majoration de loyer (l. 9 mars 1918) ont souvent engendré des abus criants, des iniquités abominables au détriment de propriétaires pauvres, vieux, en tout dignes d'intérêt, dont l'unique ressource était le loyer dont l'Etat les privait en totalité ou partie. En revanche, des locataires exonérés ou bénéficiant de la prorogation menaient une vie large et joyeuse sous les yeux de leur bailleur misérable ou gêné.

En revanche et, la plupart du temps, le locataire exonéré était digne d'intérêt et devait être protégé.

En tous cas, ces « mesures politiques » ont porté leurs fruits. Elles ont calmé les passions turbulentes de la masse, évité les désordres. C'est un fait incontestable. De tous les pays belligérants ou neutres, la France est restée la plus calme. On peut donc conjecturer que le législateur avait vu juste en tolérant l'iniquité sous le couvert de la « Raison d'Etat ». On peut objecter évidemment que le pays eut joui du même calme si ces mesures n'avaient pas été prises, mais c'est là une pure hypothèse.

Enfin la prévision d'économies urgentes à réaliser par le Trésor public n'a pas été démentie.

III. — Critiques diverses et critique générale

Les lois d'exception et la « crise du logement »

Les lois d'exception, dit-on souvent, ont engendré la crise du logement : le propriétaire pour échapper aux charges énormes dont la loi l'accable, ne loue plus, ne construit plus. La loi, faite pour prévenir ou conjurer une crise la provoque.

Double erreur, double pétition de principes. D'autre part, la loi d'exception n'a pas été faite exclusivement pour prévenir ou conjurer à tout prix la crise du logement, elle a été faite pour éviter ses plus funestes effets (expulsion des locataires, paiement de loyers exorbitants). Elle a atteint ce but. Certaines lois étrangères s'intitulent : « Lois visant à la *protection* des locataires » titre significatif.

D'autre part, dans tous les pays, la crise du logement existait

avant la loi d'exception. Cette dernière, donc ne l'a pas provoquée. Enfin il paraît faux de soutenir que la loi d'exception paralyse la construction. Elle ne vise pas *en fait* les constructions neuves (augmentation de 200 et 300 o/o courantes). De plus, nous constatons tous qu'à Paris en particulier, on construit beaucoup depuis un an ou deux pendant que la loi d'exception redouble de vigueur et de sévérité. Non, chassons cette illusion : La crise du logement a pour cause essentielle, le bouleversement économique effroyable, suite de la guerre.

La loi française n'a pas, comme certaines lois étrangères favorisé la construction. — Cela est indéniable (1). Pousser à la construction, créer des sociétés, les subventionner, obliger les autorités départementales ou locales à construire, ainsi que l'ont fait les lois étrangères, tel était le moyen le plus efficace, le plus radical de combattre la crise du logement et son cortège de maux. Cette ligne de conduite, implique de grandes dépenses et par suite l'existence d'abondantes ressources financières. La France victorieuse, mais meurtrie, devant relever ses ruines, payer la dette sacrée des pensions, entretenir son armée d'occupation, pouvait-elle faire ces dépenses destinées à subventionner des constructeurs ? Est-elle excusable en tout cas de les avoir sacrifiées à d'autres plus indispensables ou plus sacrées ? Poser la question c'est peut-être la résoudre. En tous cas il sied de ne pas assimiler la victime la plus glorieuse mais la plus déchirée de la guerre, à des neutres profiteurs, ou à ces belligérants retors qui ont su limiter leurs sacrifices. Il ne faut critiquer ici qu'avec une extrême réserve, en étant sans cesse obsédé par la vision de cauchemar de nos finances publiques ! Nous rions volontiers du mot de « l'avare » de Molière à sa ménagère : Il n'est pas difficile de faire bonne chère avec beaucoup d'argent, ce qu'il faut c'est faire bonne chère avec peu d'argent. Voudrait-on imposer à notre pays une telle obligation ? D'ailleurs, un gros effort a été fait par la loi du 31 mars 1922, pour favoriser la construction (exemption d'impôt pendant quinze ans, dont bénéficient les constructions neuves).

Critique générale. — En résumé les effets des dispositions juridiques de la loi française ont en général été salutaires et

1. La France a bien fait en ce sens des efforts mais timides, gauches, peu efficaces (entre autres, lois sur les habitations à bon marché, les dernières sont du 25 décembre 1922 et 27 avril 1923), non comparables aux efforts couronnés de succès de l'Angleterre, la Hollande, l'Allemagne, la Bulgarie.

bienfaisantes. Les effets des dispositions politiques ont parfois consacré de criantes iniquités, souvent injustifiables, souvent justifiés par la « Raison d'Etat » et le respect qu'a de la majorité de ses électeurs un gouvernement parlementaire et démocratique.

CONCLUSION

Tout comme les lois étrangères auxquelles elle ressemble étrangement, la législation française a été provoquée par les nécessités de la grande guerre et ses répercussions économiques.

Cette législation repose à la fois sur un fondement juridique et sur un fondement politique, mais, le fondement juridique prédomine: il touche au droit privé et au droit public. En droit privé, certaines théories traditionnelles dont le droit commun des périodes normales limitait justement l'application, ont engendré au contraire dans un cadre anormal de crise, des conséquences logiques mais inusitées. A la base, les principes essentiels sont néanmoins restés les mêmes. En droit public, certaines institutions se sont élargies et assouplies encore pour s'adapter aux circonstances exceptionnelles.

Des considérations morales, la « raison d'Etat, » la simple démagogie ont engendré, des mesures « purement politiques », consacrant de choquantes iniquités au détriment de propriétaires sacrifiés.

Partout, l'intervention puissante de l'autorité publique, s'est fait sentir, brisant les conventions privées, pesant lourdement sur la liberté individuelle, sacrifiant les uns aux autres ou au bien public.

L'Etat à la fois moral et cynique, juste et injuste, paternel et brutal a tour à tour protégé le faible contre le fort, sacrifié le propriétaire digne d'intérêt à la masse turbulente de la majorité des électeurs, maintenu l'ordre, économisé ses deniers, fait payer le résigné pour l'agité.

Dans ces lois, le bien et le mal se retrouvent.

Le bien cependant, croyons-nous prédomine. Les abus et les excès les plus répréhensibles ne ternissent pas l'éclat de l'œuvre de salut public que menèrent à bien dans ces jours de tourmente, les gouvernements successifs de la France.

Ne nous y trompons pas. Ces lois d'exception sur la matière des loyers, ne sont, en somme, qu'une des particularités de la grande guerre qui a tout englobé dans son orbe géant.

Alors, la main de fer de la puissance publique pèse de tout son poids sur ses sujets. Les uns parfois, sont plus meurtris que les autres. D'autre part l'égalité absolue n'est qu'un noble idéal qui n'est jamais atteint.

La fortune d'ailleurs est changeante. Tel qui était écrasé de ses dédains se relève soudain triomphant sous ses faveurs ! Hier encore, des ouvriers menaient joyeuse vie sous les yeux et aux dépens du propriétaire « bourgeois » mais pauvre et dépouillé. Aujourd'hui, les beaux salaires de l'un ont pu s'évanouir, la misère guette ; le bon immeuble de l'autre est là toujours debout et l'aisance peut revenir.

Sachons donc placer les lois, et tous les faits sociaux dans cette perspective historique qui seule peut nous révéler leur véritable caractère.

Malgré ses lacunes et ses grimaces, cette législation est somme toute une belle œuvre.

Elle est plus belle assurément que cette inextinguible manie de critique stérile et décevante dont sont affligés depuis longtemps déjà ses contempteurs impénitents ; en elle il n'y a que du mal ; dans les lois qu'elle raille et méprise, quelque bien vient du moins compenser le mal.

Le Président de la thèse,
CAPITANT

Le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris
P. APPEL

